

**Universidad
Autónoma
Metropolitana**



Casa abierta al tiempo **Azcapotzalco**

DIVISIÓN DE CIENCIAS Y ARTES PARA EL DISEÑO
Especialización, Maestría y Doctorado en Diseño

**LA PRODUCCIÓN ESTATAL DEL ESPACIO:
PLANIFICACIÓN URBANA Y TERRITORIAL EN LA
CIUDAD DE PUEBLA (SIGLO XX)**

Pedro Martínez Olivarez

Tesis para optar por el grado de Doctor en Diseño
Línea de Investigación: Estudios Urbanos

Miembros del Jurado:

Dr. Elías Antonio Huamán Herrera
Director de la tesis

Dr. Armando Cisneros Sosa
Co-director de la tesis

Dr. Gerardo Guadalupe Sánchez Ruíz
Dr. Oscar Alejandro Terrazas Revilla
Dr. Nicolás Esteban López Tamayo

México D.F.
Diciembre de 2015

*A mis sueños y a esa energía que alimenta mi vida:
Teresa mi madre, Bertha mi abuela, y mis hermanos
Dámaris, Eleacim, Jocabed y Jesé.*

Agradezco al CONACYT por el apoyo económico brindado al haber sido becario del PNPC. Al Posgrado de CYAD por darme la oportunidad de integrarme como doctorando a la comunidad de la UAM-A. Al Dr. Armando Cisneros Sosa y el Dr. Elías Huamán Herrera por su invaluable tutoría. Al Dr. Edgardo Torres Trejo responsable de la Mapoteca del Instituto de Ciencias de la BUAP, así como a la Historiadora Felicitas Ocampo López responsable del servicio al público en el Archivo Histórico Municipal de Puebla, y a la bibliotecaria María Esther Sauce Ramírez responsable de la Biblioteca del H. Congreso del Estado, por ser quienes me facilitaron gran parte del material que documenta este trabajo. Finalmente, a mis compañeros doctorandos por su camaradería.

ÍNDICE GENERAL

I. INTRODUCCIÓN.....	12
I.I. Estructura metodológica.....	15
I.II. Disposición del capitulado	20
I.III. Aproximación teórica al proceso de planificación.....	22
 II. EL TRAZO CELESTIAL DE PUEBLA	29
 1. CAPÍTULO UNO	31
REFORMA AGRARIA Y EXPANSIÓN URBANA	
EN PUEBLA. 1915 - 1945	32
1.1. Efectos de la Revolución en Puebla	36
Origen de la propiedad rural cercana a la ciudad	40
El sector productivo de la vieja periferia.....	44
1.2. Habilitación territorial del espacio urbano	48
Retorno a los viejos límites territoriales.....	52
Transformación y negociación del suelo	55
1.3. La planificación posrevolucionaria en Puebla.....	59
Engarzamiento entre la colonia y la territorialidad	61
La incesante demanda de suelo urbano	64
CONCLUSIONES.....	68

2. CAPÍTULO DOS	76
PLANIFICACIÓN AUTORITARIA ANTE EL ADVENIMIENTO DE LA INDUSTRIALIZACIÓN. 1945 - 1975	77
2.1. La ciudad ante el reto de la modernidad	80
La construcción del espacio urbano privilegiado	83
La zonificación y la proyección vial	86
2.2. La supremacía territorial de la ciudad	90
La expansión autoritaria del territorio	92
Conformación de la demarcación municipal	97
2.3. Adecuación del espacio para el aparato industrial	100
Crecimiento acelerado del impacto industrial	102
Los ejes viales de la inversión hegemónica	106
CONCLUSIONES	109
 3. CAPÍTULO TRES	 117
EL TRAYECTO DE LA CENTRALIZACIÓN A LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA REGIONALIZACIÓN. 1975 - 1987	118
3.1. El reto del ordenamiento urbano	121
La planificación sistematizada	124
El proyecto de articulación territorial	127
3.2. Control de la geografía política	130
Engrane entre lo local y lo regional	133
La progresiva desaparición del ejido	137
3.3. El esquema de gestión de suelo	141
Génesis de las reservas territoriales en el estado	143
La demarcación normada mediante la regionalización	146
CONCLUSIONES	150

4. CAPÍTULO CUATRO	158
EL ESTADO ANTE EL PROCESO DE GESTIÓN	
DE SUELO URBANO. 1987 - 1993.....	159
4.1. La articulación de la ciudad con su entorno territorial.....	162
La nueva vialidad hacia el poniente	164
El eje de la expansión urbana	168
4.2. Ajuste en la maniobra de gestión territorial	171
El proyecto oficial de la reserva territorial	173
La estrategia gubernamental ante la expropiación	177
4.3. El Estado organiza el mercado de suelo	180
Apropiación de la tierra ejidal.....	182
La consolidación del embargo ejidal	185
CONCLUSIONES.....	188
 5. CAPÍTULO CINCO	 196
LA PLANIFICACIÓN EN LA DINÁMICA DE	
REGIONALIZACIÓN. 1993 - 1999	197
5.1. La utopía de la competitividad	199
El nuevo papel urbano de la reserva territorial.....	201
Regionalización en pro del encadenamiento planificador	204
5.2. El oportunismo político ante la condicionante expropiatoria.....	207
El discurso progresista del megaproyecto urbano	209
Los tres proyectos de la visión urbanística	212
5.3. La determinante regional del enclave territorial	216
El eje rector detonante y la gran envolvente vial.....	219
Impulso a la comercialización del suelo	223
CONCLUSIONES.....	226

6. CAPÍTULO SEIS.....	234
LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA DE SUELO EN LA RENTA PERIFÉRICA DE LA ANGELÓPOLIS. 1999 - 2011	235
6.1. La ocupación acelerada de la periferia rural.....	237
La necesidad de lo que al parecer hace falta.....	240
El Estado ante los conflictos social, empresarial e intermunicipal	243
6.2. La política de suelo como perversión inmobiliaria	246
El suelo del enclave neomodernista	248
La ciudad privativa y de urbanización fortificada.....	251
6.3. El espacio concebido y el concretado	254
El negocio de la enajenación del suelo	256
La política de derroche de suelo	259
CONCLUSIONES.....	263
 III. LA CIUDAD DEL URBANISMO OPORTUNISTA.....	272
 IV. CONCLUSIONES GENERALES	280
 V. APÉNDICE METODOLÓGICO Y ANEXOS.....	291
 BIBLIOGRAFÍA	298
CURRÍCULO VITAE.....	308

ÍNDICE INFOGRÁFICO

Ilustración 1.- La planificación divina.....	30
Ilustración 2.- La ciudad de colores.....	274
Mapa 1.- La ciudad y su relación con el territorio 1915-1945.....	71
Mapa 2.- La ciudad y su relación con el territorio 1945-1975.....	112
Mapa 3.- La ciudad y su relación con el territorio 1975-1987.....	153
Mapa 4.- La ciudad y su relación con el territorio 1987-1993.....	191
Mapa 5.- La ciudad y su relación con el territorio 1993-1999.....	229
Mapa 6.- La ciudad y su relación con el territorio 1999-2011.....	266
Figura 1.- Esquematización del accionar espacial 1915-1945.....	72
Figura 2.- Esquematización del accionar espacial 1945-1975.....	113
Figura 3.- Esquematización del accionar espacial 1975-1987.....	154
Figura 4.- Esquematización del accionar espacial 1987-1993.....	192
Figura 5.- Esquematización del accionar espacial 1993-1999.....	230
Figura 6.- Esquematización del accionar espacial 1999-2011.....	267
Cuadro 1.- Comportamiento de la política urbana y territorial 1915-1945.....	73
Cuadro 2.- Comportamiento de la política urbana y territorial 1945-1975.....	114
Cuadro 3.- Comportamiento de la política urbana y territorial 1975-1987.....	155
Cuadro 4.- Comportamiento de la política urbana y territorial 1987-1993.....	193
Cuadro 5.- Comportamiento de la política urbana y territorial 1993-1999.....	231
Cuadro 6.- Comportamiento de la política urbana y territorial 1999-2011.....	268

Lámina 1.- La ciudad del damero	74
Lámina 2.- La ciudad de los barrios y colonias.....	75
Lámina 3.- La ciudad del mejoramiento vial	115
Lámina 4.- El nuevo territorio para la ciudad	116
Lámina 5.- La expansión unidireccional	156
Lámina 6.- El ejido en los alrededores	157
Lámina 7.- La ciudad de la franja territorial	194
Lamina 8.- La ciudad del crecimiento regional	195
Lámina 9.- El corredor Atlixcáyotl o Angelópolis	232
Lámina 10.- El corredor Quetzalcóatl o de la Recta	233
Lámina 11.- La neomodernidad de la periferia poblana	269
Lámina 12.- La reproducción inmobiliaria del capital.....	270
Tabla 1.- Mecanismos jurídicos y espaciales referidos por abreviaturas	293
Tabla 2.- Gobernantes estatales y municipales de Puebla 1917-2017	294
Tabla 3.- Datos estadísticos de la ciudad de Puebla 1910-2010.....	295
Tabla 4.- Política de suelo en la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl.....	296
Tabla 5.- Usos ponderados en la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl	297
Plano 1.- Nuevo plano topográfico anunciador de la ciudad de Puebla en 1908	33
Plano 2.- Plano “corográfico” de la ciudad de Puebla en 1807	35
Plano 3.- Plano “cinográfico” de la ciudad de Puebla en 1849	37
Plano 4.- Croquis de la ciudad de Puebla y sus alrededores en 1863	39
Plano 5.- Plano topográfico de la ciudad de Puebla en 1902	42
Plano 6.- Plano topográfico de la ciudad de Puebla en 1883	46
Plano 7.- Límites aproximados de los Distritos de Cholula, Puebla y Huejotzingo, estado de Puebla en 1907.....	49
Plano 8.- Plano de la ciudad de Puebla en 1919.....	51
Plano 9.- Plano de la ciudad de Puebla en 1937	57
Plano 10.- Plano aéreo de la ciudad de Puebla en 1937	66

Plano 11.- Plano comparativo del crecimiento de la ciudad de Puebla 1901-1950.	
En preparación	79
Plano 12.- Plano de la ciudad de Puebla en 1947.....	81
Plano 13.- Plano Regulador de la ciudad de Puebla de 1952	87
Plano 14.- Plano del municipio de Puebla en 1963	94
Plano 15.- La periferia de Puebla después de las anexiones municipales.....	96
Plano 16.- Los frentes de urbanización de Puebla hacia 1975.....	105
Plano 17.- Municipios y pueblos aledaños a la ciudad de Puebla hacia 1975	119
Plano 18.- Plano comparativo del crecimiento de la ciudad de Puebla 1900-1979.....	122
Plano 19.- Reservas territoriales en el municipio de Puebla	131
Plano 20.- Fotomapa de la zona ejidal al poniente de la ciudad en 1982	136
Plano 21.- La ciudad de Puebla y sus alrededores en 1982	139
Plano 22.- La región central del estado de Puebla.....	148
Plano 23.- Plano de la ciudad de Puebla en 1987.....	161
Plano 24.- Los ejes viales al poniente de Puebla en 1989	166
Plano 25.- La poligonal de la reserva territorial y los ejidos inmersos	174
Plano 26.- Síntesis normativa del Megaproyecto Angelópolis.....	215
Plano 27.- Área regulada por el Programa Subregional de Desarrollo Urbano para los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula.....	217
Plano 28.- La transformación vial en el área regulada para la Reserva Territorial Atlixcáyotl - Quetzalcóatl hacia el año 1999	221
Plano 29.- La urbanización en la periferia poniente de la ciudad en 2009	238
Plano 30.- Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla en 2012	260

*En su origen, los ángeles trazaron la ciudad, después,
los demonios transformaron la idea de racionalidad.*

Pedro Martínez.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo central de esta investigación, es analizar el dominio espacial de la ciudad de Puebla sobre los pueblos y municipios de la región de Cholula. El estudio de este fenómeno muestra que, las estructuras gubernamentales de poder elaboraron políticas públicas de carácter autoritario que estimularon el sistema mono-central poblano. Ejercicios territoriales como las anexiones municipales asociadas a procesos urbanos por mantener el control de los recursos naturales y los espacios económicos, o prácticas instrumentalistas de carácter normativo como los proyectos de conurbación y regionalización que apuntalaron acciones de control espacial ejemplificadas en las reservas territoriales, no hicieron sino alentar el centralismo programático, estimulando la concentración del poder político-administrativo.

Cualquiera de esas acciones significó ejercer una determinada planificación urbana, la misma que, al paso de los años, se adaptaba a los tiempos políticos bajo una constante: la intervención del Estado en la producción del espacio y sus relaciones con las fuerzas del mercado. Además, en prácticamente todas las ocasiones en las que se intervino el espacio podemos afirmar que el gobierno estatal, como cabeza de la estructura de poder, tuvo como particularidad la construcción de argumentos quiméricos que agenciaron suelo rural al crecimiento urbano organizando el espacio administrativo del territorio político.

Considerando lo anterior describiremos como, en Puebla, sólo cupieron las perspectivas espaciales que el gobierno estatal generó a favor de la ciudad central, con lo cual floreció una expresión espacial a la manera de una ciudad-Estado bajo un discurso poblano, es decir, la imposición de una ciudad central y su territorio circundante a partir del predominio económico y político con su consecuente hegemonía urbana. En este sentido, planificar implicó para el caso poblano, gestionar y administrar con antelación el espacio como una imagen idílica, la cual, se dispó entre los deseos de quienes detentaron el poder ejecutando una serie de acciones programáticas para una ciudad que, como proyecto, tuvo como marco territorial la construcción política del espacio. En consecuencia nos hacemos una pregunta inicial de investigación ¿Cuál fue el patrón

urbano expansivo que se materializó en Puebla como resultado de la intervención estatal en la producción del espacio y la reconfiguración territorial?

En respuesta a nuestra pregunta hemos considerado que el crecimiento urbano ha sido habitualmente entendido como un fenómeno que es resultado del incremento demográfico, a pesar de que esta dinámica, es producto también de múltiples acciones sociales en el espacio-tiempo, en las que convergen entre otros factores, lo económico, lo geográfico y el Estado como agente activo en la producción del espacio. Ese continuo avance de la mancha citadina sobre el suelo rural, creando “nuevas periferias” en las “viejas periferias”, ha tenido como rasgo distintivo en el caso mexicano, una cierta anarquía morfológica derivada de las acciones del mercado urbano.

En ese sentido y ya avanzado el problema urbano -que no era sino un asunto de organización de los asentamientos humanos-, el Estado mexicano generó los instrumentos para tratar de controlar la expansión desordenada, la que a su vez, se empataba con la degradación de los centros históricos. Al parecer, el compromiso regulador de las estructuras de poder, generalmente estaría asociado con el principio público y mancomunado de políticas de inserción de los mercados y nuevas formas territoriales de organización económica. Distintos hechos históricos generados en el periodo posrevolucionario y los años de modernización del nuevo Estado mexicano mediante la política de industrialización, marcaron esa pauta.

A partir de la Revolución mexicana, la propiedad de la tierra enarbola la bandera de justicia de los campesinos, su tenencia, supuestamente los haría salir de la pobreza. El tiempo demostraría que eso no ocurriría. En 1915 hace su aparición formal, que no histórica, el ejido, un sistema de propiedad rural y de uso colectivo de la tierra que se convirtió en el elemento de repartición gratuita del suelo a los campesinos. Puebla, fue uno de los primeros estados donde se aplicaría esta política de entrega de la tierra, que en estricto sentido nunca se vendió al campesinado. La Constitución federal de 1917 establecería en su artículo 27 que la propiedad de la tierra correspondía a la nación, con lo que el Estado, tenía el derecho de transmitir su dominio a los particulares pudiendo ser expropiada por causas de utilidad pública. Así, el ejido, si bien era una construcción social del espacio, representó la posibilidad de suelo para la construcción política del mismo.

Además, en 1917 con el establecimiento del municipio como base territorial de la organización política-administrativa del país, se atendía al igual que con el ejido una causa revolucionaria: los derechos ciudadanos vinculados a la división de poderes, la soberanía de los estados y la libertad de los ayuntamientos, los cuales, habían quedado sometidos a las disposiciones del Porfiriato. Se esperaba que con el municipio dejara de reinar el autoritarismo y el centralismo que caracterizó al Estado prerrevolucionario. Al parecer, al igual que con el ejido, era una causa utópica. El municipio era una construcción política del espacio, por lo que ejido y municipio se convertirían en fuentes de suelo y poder jurisdiccional en la producción estatal del espacio.

El ejemplo que mostramos es el de la expansión de la ciudad Puebla que se vuelve a partir de la Revolución, en un hecho periférico de transformación de tierras rurales y ejidales a favor de la modernización por industrialización y la consecuente proletarización del entorno con la expansión de la demarcación municipal. Y si bien inicialmente el proceso expansivo urbano-territorial careció de proyectos formales de planificación, ello no implicó la desatención del Estado a las formas en las que se producía el espacio. Este hecho sería la correlación de la política pública con los beneficios privados que generaban los procesos expansivos en torno a la ocupación del suelo.

Durante gran parte del siglo XX, el gobierno estatal se convertiría en promotor y productor del espacio, para ello, construyó mecanismos territoriales moldeando políticas jurisdiccionales elásticas para favorecer las actividades económicas que se desarrollaban en la que hemos llamado la ciudad central. A partir de esa acción, territorios de pueblos definidos política e históricamente se fueron reconfigurando por la irrupción de una política pública marcada por su carácter autoritario de corte centralista, en donde, el espacio urbano, sería el eje rector dominante.

Partiendo de esta serie de consideraciones, podemos exponer que lo que pretendemos investigar es la implicación del Estado en la producción del espacio, por lo que sostenemos como tesis, que el crecimiento de la ciudad de Puebla si bien es resultado de acciones sociales, fue en gran medida producto de la intervención estatal en el espacio, donde la adecuación territorial fue punto de partida al privilegiar a la ciudad central en demérito de la adyacente región rural.

I.I Estructura metodológica

Nuestro estudio de la expansión urbana de Puebla a partir del patrón social del suelo y de la conformación política del territorio que el Estado mexicano posrevolucionario construyó a partir del ejido y el municipio, se concentra en un caso en particular: la hoy periferia poniente intermunicipal de la ciudad de Puebla. Durante la primera mitad del siglo XX, la periferia poniente intermunicipal fue un territorio eminentemente rural. En las siguientes décadas y a raíz de la organización territorial por la vía estatal y la diversificación de las actividades económicas, sufre transformaciones que significan el desprendimiento de suelo a favor de lo urbano, hecho que se profundiza a finales del siglo en el marco de la economía neoliberal.

Tratando de explicar los hechos espaciales del caso, abordaremos el estudio a partir de una constante: la administración del territorio político y la gestión de suelo rural a favor de lo urbano por parte del gobierno estatal, en los límites del poniente intermunicipal de la ciudad de Puebla con la región de Cholula. Este dúo espacio-territorial de corte urbano-rural y de tinte político-histórico, es la génesis del problema que da pie a esta investigación.

A. Problema: En los últimos años, la periferia poniente intermunicipal, ha sido foco de una política de planificación, cuya rectoría programática como producto de la acción del poder, quedó en manos del gobierno estatal bajo la aceptación normativa del gobierno de la ciudad central y el acotamiento de poder de los municipios implicados. Este hecho, condujo a políticas intermunicipales confusas alejadas de la ordenación urbana, lo que a su vez, generó una transformación profunda del espacio rural a partir de una intensa inversión pública y privada direccionada que marcó la pauta del crecimiento urbano.

Partimos de la constatación de que la región de Cholula al poniente intermunicipal de la ciudad de Puebla había sido continuamente objeto de los procesos de segregación social y subordinación política los cuales, partían del crecimiento económico y urbano de

la capital del estado. Los trabajos realizados por Bernal (2005), Hernández y Martínez (2011) o Patiño (2004) dan ejemplo de lo anterior. Considerando estos hechos y como parte del problema, surge la inquietud por entender el comportamiento de lo que fue una política de corte territorial que se fue moldeando a favor de la demarcación municipal de la ciudad central, y cuyos efectos, siguen hasta hoy visibles en un proyecto urbano que ha ahondado el histórico dominio político-territorial central y la perniciosa segregación socio-espacial. Para ello, nos hemos planteado los siguientes objetivos:

B. Objetivo general: Sistematizar y analizar los programas que en materia de planificación urbana, se propusieron para la ciudad de Puebla durante el siglo XX, considerando el papel de la construcción del espacio por parte del Estado.

C. Objetivo particular: Explicar y criticar el continuo accionar por parte del Estado, mediante el cual, en cada momento espacial, se corrompieron los objetivos sociales bajo los cuales construyó el argumento con el que implementó cada acción en materia de planificación, advirtiendo los efectos generados en el poniente intermunicipal de la ciudad de Puebla y la región de Cholula.

Asintiendo que lo que se consolidó en torno al casco histórico de Puebla fue un sistema urbano y político mono-central, se analizan los antecedentes de la expansión de la ciudad y la política territorial municipal a partir de dos hechos concretos: la transformación espacial del suelo rural a raíz de la expansión sin planificación, y la reconfiguración territorial por medio de la anexión municipal. Lo que nos genera dos preguntas, una general y una particular, la primera, prevé un marco de referencia tratando de interpretar el eje de estudio, y la segunda, nos permite construir la estructura capitular que da cabida a cada etapa de la investigación en la línea espacio-temporal.

D. Pregunta general: ¿Qué mecanismos espaciales, materializaron en Puebla un patrón de diseño urbano, que al parecer fue producto de la intervención gubernamental en la configuración territorial?

E. Pregunta particular: ¿Qué acciones por parte del Estado, se emprendieron para configurar el territorio jurisdiccional, en el marco de la expansión de la ciudad central hacia el poniente intermunicipal en la región de Cholula?

Hemos de decir que si bien las interrogantes se desprenden del interés por ahondar en el proceso de expansión urbana en Puebla durante el siglo XX, la principal inquietud que atenderemos será la de traducir el papel del Estado en la producción del espacio, así como las reacciones de los agentes sociales ante los procesos de planificación, partiendo de ellos como una representación del discurso de legitimación del Estado en las implicaciones espaciales. En el caso de la ciudad de Puebla, el poniente intermunicipal y la región de Cholula, dichas implicaciones quedaron enmarcadas a raíz de lo que fue una disputa por la tierra, tanto social como política, lo que terminó por ser una muestra del poder sobre el espacio, la cual, quedó registrada mediante la ocupación del suelo ejidal y una reconfiguración territorial que privilegió al sistema urbano de la ciudad central. Lo anterior nos llevó a construir las siguientes hipótesis de trabajo:

F. Hipótesis general: La política de planificación del gobierno estatal, donde la ciudad de Puebla siempre fue punto de partida, propició que un suelo rural aparentemente marginal, entendido como el de la propiedad ejidal, se volviera presa de beneficios particulares, perpetuando un histórico y recurrente proceso de expansión urbana de la ciudad central hacía la región de Cholula en el poniente intermunicipal, lo que contribuyó al incesante derroche de suelo rural a favor de lo urbano, bajo la complacencia de un poder estatal cuyo accionar, al parecer actuaba en sintonía con las fuerzas del mercado, en detrimento de los sectores sociales para los cuales construyó el argumento programático.

En el caso poblano y agregando causales a la hipótesis general, diremos que históricamente hay un accionar por parte de la administración estatal donde las maniobras espaciales, en los dos elementos intervenidos por la planificación, ejido y municipio, se hizo bajo la consideración de una relación específica en la escala de la

estructura política: la relación entre los poderes estatal y municipal de la que también se deriva, la caracterización del sistema administrativo del gobierno estatal, lo que nos permite construir la siguiente hipótesis particular.

G. Hipótesis particular: El rol autoritario y centralista del gobierno estatal en la planificación urbana y territorial de Puebla, fue base para la materialización de un proyecto de ciudad, que transfirió de manera inducida los beneficios de las acciones sociales hacia un sistema inmobiliario que impactó no solo en el trazo formal del espacio de planificación, sino que ante la descomposición del Estado frente al mercado de suelo transformando las tendencias de sus usos y destinos en los segmentos formales inmobiliarios, contribuyó a la apropiación de la tierra rural, en particular, la de propiedad ejidal.

Confrontando estudios previos sobre el desarrollo urbano y territorial de Puebla, creemos que algunos han quedado acotados por la complejidad que representa realizar la indagación y análisis de la instrumentación emitida por el Estado en la producción del espacio. Como ejemplo, los trabajos realizados a partir de la perspectiva económica de la que se desprenden diversas temáticas. En este tenor no demeritamos el trabajo de autores como Cabrera (1994), Flores (1995) o Bernal (2005), por el contrario, nos auxiliamos de ellos, pero pretendiendo salvar ese vacío, mantendremos una secuencia analítica del ejercicio planificador poblano construyendo lo que es nuestra aportación al trabajo de investigación.

H. Aportación: El presente trabajo, es un análisis exhaustivo de los instrumentos jurídicos de la política urbana y territorial de Puebla que demuestra, como un Estado autoritario y centralista, se convierte en el principal generador de políticas de producción del espacio. Esto, a diferencia de otras posturas que enfatizan a la economía como la principal causa de transformación espacial. En concreto, la contribución final es exponer lo que significa el ejercicio del poder en el territorio para la producción estatal del espacio.

Si bien a lo largo del texto discutiremos con diversos autores, haremos énfasis en los estudios que Melé (1994) y Vélez (2007) desarrollaron sobre el papel del gobierno estatal en la producción del espacio poblano, ya que creemos que son ellos quienes más se acercan al trabajo de análisis de las normas como el que aquí presentamos. En este sentido, la fuente primaria de investigación a la que recurriremos serán los instrumentos urbanos publicados por parte de las estructuras administrativas estatales, por lo que el trabajo, implica acercarse a la dialéctica entre el proyecto discursivo y el resultado del accionar estatal. Para abordar ese análisis, partiremos de los siguientes límites referenciales en el proceso de planificación de Puebla:

I. Límite espacio-temporal: Si bien analizamos el todo urbano de Puebla, el estudio se centra en el poniente intermunicipal de la ciudad central, adyacente a pueblos y ejidos de la región de Cholula. Toma además como señalamiento cronológico el surgimiento del ejido y el municipio así como la periodización de los gobiernos estatales poblanos. Por lo que el proceso de planificación quedará ilustrado en una línea cíclica de cien años entre 1915 y 2015.

J. Límite teórico-semántico: Aborda la revisión y análisis de los distintos instrumentos oficiales de planificación emitidos para el caso de estudio considerando las bases argumentativas. Para ello, se realiza una discusión de conceptos clave como centro-periferia, local-regional y autoritarismo-centralismo, los cuales, irán dando pauta a una aproximación teórica en torno a la producción estatal de suelo urbano y el papel asociativo entre la ciudad y el Estado como consecuencia del proceso de planificación.

Buscaremos así analizar la configuración territorial que se materializó en Puebla a consecuencia del comportamiento del Estado en la producción del espacio. Es decir, la materialización de una ciudad bajo la “visión engañosa” de la producción estatal del espacio, o lo que podemos decir, es el discurso velado que prometió unas cosas y que posteriormente sirvió para otras.

I.II Disposición del capitulado

Para trazar el proceso de expansión urbana y conformación territorial de Puebla desde una perspectiva histórica, se hizo una periodización sustentada a partir de la configuración de hechos y ciclos sociopolíticos específicos, construyendo una línea del espacio-tiempo entre 1915 y 2011, que, en seis capítulos, retrata lo que hemos llamado la producción estatal del espacio. Además, en un apartado al final del capitulado, se relatan los hechos acontecidos de 2011 a 2015, redondeando a manera de corolario, cien años de planificación en Puebla. Queda la investigación como sigue:

El capítulo uno está periodizado entre 1915 y 1945. Traza la aparición del ejido y la reconfiguración municipal poblana. En este periodo del México pos-revolucionario, analizaremos lo que fue un desarrollo urbano fincado en la expansión de la vieja periferia a raíz del parcelamiento de las tierras del latifundio porfirista. Es el periodo del rompimiento de la unidad espacial y el crecimiento ordenado que había imperado en la ciudad del damero, y en el que además, se gestan las primeras expansiones de la demarcación político-administrativa a favor de la ciudad central.

El capítulo dos inicia en 1945 y concluye en 1975. Son los años del México de las instituciones. En Puebla, es el periodo en el que se inician los gobiernos estatales sexenales, pero en el que además, se trazan los primeros proyectos formales de planificación como consecuencia de la política nacional de industrialización. Otro hecho recurrente del accionar político poblano es centro de análisis: las anexiones municipales, un mecanismo de gestión de suelo que representó la habilitación del territorio de la ciudad central y la consecuente expansión del espacio urbano.

El capítulo tres va de 1975 a 1987. En él se enmarcan los dos periodos de gobierno que podemos decir fueron los de la reorganización administrativa. Es la etapa del rápido crecimiento urbano y del fin de doce años previos de inestabilidad política en el gobierno estatal. En este periodo ocurren a nivel nacional cambios constitucionales que dieron pauta a la sistematización y democratización de la planificación. A nivel estatal mediante nuevas prácticas territoriales, emerge el patrón de diseño de una planificación de irrupción mediante la política de conurbación y de regionalización.

El capítulo cuatro expone el periodo de 1987 a 1993. En estos años el estado de Puebla fue gobernado por Mariano Piña Olaya. Es la etapa de una planificación estatal donde el paso de lo local a lo regional se construyó a través de una ciudad que terminaba por ser el todo de las relaciones de poder. Aquí se narran los años de una política urbana al parecer fraguada como negocio bajo las relaciones de poder, y cuya referente espacial, sería el proyecto de reserva territorial erigido bajo una constante en el sistema de embargo del suelo: la expropiación de la propiedad ejidal.

El capítulo cinco cubre el gobierno de Manuel Bartlett Díaz entre 1993 y 1999. Son los años donde el proyecto urbano se magnifica dándole el carácter de megaproyecto como parte de una política de territorialización que se desliza entre lo macro y lo micro. Es la cúspide de la política de centralización poblana, en donde la expansión de la ciudad central, emerge a partir de una política de regionalización que dejaría la disposición de lo municipal en manos del gobierno estatal, por lo que los actos de planificación, se registran bajo la centralización administrativa del espacio físico.

El capítulo seis discurre durante los sexenios de Melquiades Morales Flores y Mario Marín Torres entre 1999 y 2011. Lo que veremos en este apartado es el ejercicio político de la utilización de la norma bajo un sistema reglamentario para una temporalidad determinada. Es la síntesis del proceso capitalista de comercialización del espacio público y social que se desarrolló a raíz de la política de suelo de lo que era el megaproyecto urbano. A su vez, veremos los resultados de la quimera político-discursiva de los instrumentos desarrollados para la producción estatal del espacio.

Por último, no podemos dejar de mencionar los apartados II y III que enmarcan el capitulo. El primero, es un texto que desarrolla un punto de vista sobre el carácter justificativo de las acciones emanadas del poder desde la fundación misma de la ciudad. El segundo, sostiene la crítica hacia la constante intervención autoritaria del Estado en la producción del espacio. Ambos compendian la narrativa de lo que fue la constante variación a los argumentos accionarios del poder gubernamental. Dicho lo anterior, nos adentraremos en el recorrido histórico sobre lo que en materia de la producción estatal del espacio ocurrió en Puebla durante los últimos cien años, partiendo de la reflexión teórica de lo que ha significado el proceso de planificación.

I.III Aproximación teórica al proceso de planificación

La ciudad, como menciona Chueca Goitia (2007: 23), es un archivo histórico que es necesario estudiar para comprender lo que ha sido y puede llegar a ser. A partir de ella se desarrolla la investigación urbana, cuyos inicios en América Latina, parten de los procesos de industrialización y urbanización acelerada ocurridos después de la Segunda Guerra Mundial (Pradilla, 2005: 16). Pero la planificación, como elemento de política pública de anticipación del futuro de la ciudad bajo un principio técnico de diseño, tendría su origen mucho antes. Tal vez desde el momento en el que acciones producto de decisiones que sin haber estado sistematizadas, y con efectos directos sobre el funcionamiento urbano, eran llevadas a cabo por el Estado para desarrollar las distintas actividades de la ciudad, principalmente las del rubro económico (Ibíd. 16).

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, planificar implica trazar planos para la ejecución de un proyecto o de una acción. Un plan, el cual parte del plano, es un modelo sistemático de una actuación pública o privada, elaborado anticipadamente para dirigirla y encauzarla, y planificación, es el plan metódicamente organizado para obtener el objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad. Por lo que la planificación, y la urbana en particular, es como método práctico, un medio técnico que anticipa las necesidades de un sistema urbano a partir de lo que puede ser un proyecto específico o general, bajo un orden y esquema regulatorio inscrito en un instrumento jurídico.

La planificación expone Pradilla (Ibíd.: 16), tiene entre sus orígenes teóricos, el momento en el que se plantea que podría funcionar como un recurso que auxiliaría al funcionamiento de la sociedad en su tránsito hacia el comunismo; movimiento que se daba en la segunda mitad del siglo XIX cuando el socialismo utópico permeaba el pensamiento europeo. Así, las primeras experiencias prácticas ocurrirían en los países sumados al socialismo emergido de la Revolución rusa de 1917.

El mismo autor refiere que el capitalismo plantearía una alternativa a esa planificación que al parecer era de carácter “imperativo”, o lo que es lo mismo, de orden e imposición hacia todos los sectores e instituciones de la sociedad. Esa otra forma sería

la “indicativa”, es decir, aquella que no era del todo obligatoria para el Estado, pero sí normativa hacia el sector privado. La principal característica de este modelo de planificación sería el planteamiento económico keynesiano,¹ cuyo eje rector, era el intervencionismo y proteccionismo por parte de un Estado de Bienestar.

En general lo que se estaban planteando eran soluciones a los problemas de las ciudades surgidas a partir de la Revolución Industrial, es decir, a las urbes producto de la transformación de la modernidad. Y si bien la modernidad no es un proceso continuo, ya que la historia ha dividido al mundo en distintas etapas convencionales, en donde la Edad Moderna si bien no se alinea del todo con la Revolución Industrial, la perspectiva teórica racional del bienestar común y la práctica estratégica de generación de alternativas de las que parte la planificación, sí podemos decir que comulgaron con los valores de progreso, comunicación y razón de esa etapa.

Podemos agregar que fue la expansión física acelerada de las ciudades a raíz del crecimiento demográfico de la industrialización del decimonónico, lo que implicó que las ciudades entraran en caos y se alejaran de las reglas lógicas bajo las cuales se debía someter el auge industrial de la modernidad. Es a partir de estos hechos que emerge el proceso de transformación de una planificación urbana encaminada a la creación de una sociedad racional fruto de un determinismo científico que contravenía a la “libertad divina” de intervención en el mundo (Parraguez, Rodríguez y Santander, 2006: 135-136). Una libertad de injerencia divina que como veremos más adelante, había servido para justificar el emplazamiento fundacional de una ciudad como Puebla a partir de las decisiones emanadas por el consentimiento del poder divino. Un poder cuasi divino que utilizaba el trazo rectangular de damero, sólo que esta vez, era producto de una racionalidad humana bajo la cual se habría de construir en sus inicios la ciudad de Puebla.

¹ Desde finales del siglo XVIII en Europa y Norteamérica y hasta los años de la gran depresión, imperó el liberalismo económico de la no intervención de un Estado que se limitaría a vigilar la economía, la gran crisis económica de 1929 hizo pensar a algunos gobiernos que el Estado sí debería intervenir en alguna medida en los mercados, por lo que aquellos que no caminaron hacia un nuevo modelo de modernización capitalista ante al agotamiento del modelo fordista de acumulación, viraron a la teoría económica de Keynes, quien afirmaba que para contrarrestar las fallas del mercado, eran necesaria la intervención del Estado y la planeación central mediante política fiscal e inversión en materia de infraestructura, lo que incentivaría la actividad productiva. A partir de este hecho en gran parte de Latinoamérica estas ideas tomaron fuerza, lo que sería motivo de transformación de las ciudades.

Las transformaciones aceleradas en la economía, la sociedad y la tecnología marcaban el rumbo urbano. Expansión, cambios morfológicos y nuevas concepciones espaciales y territoriales dejaban huella en las ciudades. Cisneros, (1997) hace un repaso crítico a los distintos modelos de planificación surgidos para confrontar a las ciudades industriales. Entre los viejos paradigmas estaba la ciudad jardín de Ebenezer Howard con sus distintas representaciones según su geografía: “el regreso al campo” en los Estados Unidos, “la ciudad del futuro” en Alemania, o la “Cité-Jardin” en Francia (Ídem), eran un ejemplo de lo que se pensaba como proyecto de ciudad.

Otros principios contemporáneos también marcaron la pauta de lo que se pretendía para la ciudad moderna. La planificación como elemento de orden para los procesos caóticos urbanos emanados de la Revolución Industrial tendría entre esos primeros ejercicios técnicos la racionalidad instrumental. En ella destacaban las propuestas de desarrollo social del ya mencionado Estado de Bienestar, el cual, como comentan Parraguez, Rodríguez y Santander (2006: 136), actuaba cada vez más en el urbanismo y dejaba ver un carácter centralizado de la planificación.

Hubo otras propuestas racionalistas para darle solución al rumbo urbano, entre ellas el funcionalismo de Le Corbusier (Ibíd.: 136), que paradójicamente, prefiguraba una ciudad de elementos arquitectónicos bajo una idea industrial, la producción en serie. Otras propuestas expresarían la certeza de que los planificadores urbanos contaban con la capacidad para conducir los procesos que estructurarían las ciudades, para ello, se debía formalizar una planificación cuya naturaleza debía ser sustantiva y racional, es decir, tendría que estar asociada a un optimismo social en función de un objetivo, en ella recayó principalmente la ideología socialista (De Mattos, 2005: 2).

Otros principios técnicos como el zoning, desarrollado ya entrado el segundo tercio del siglo XX, fue también utilizado como herramienta para controlar el crecimiento de las ciudades, además de pretender regular otro hecho que se venía reflejando en mayor cuantía a raíz de la expansión urbana, la especulación inmobiliaria. La mayoría de las propuestas quedarían representadas en muchos casos en un plano (Cisneros, 1997), con lo que la planificación podríamos decir, en muchos casos se convirtió en un esquema gráfico de tinte dogmático para regular la producción del espacio.

Adentrándonos en el contexto de América Latina, los inicios prácticos de la planificación se ubican en esta latitud poco después de la crisis mundial de 1929 (De Mattos, 2005: 3). El auge de la misma, queda señalado a partir de las posibilidades de planear el desarrollo económico que se presentó después de la segunda posguerra, mismo progreso que favorecía el crecimiento de las ciudades. Por lo que de acuerdo al mismo autor, la planificación, pronto se volvería un procedimiento más que necesario, inevitable para disciplinar el modelo de desarrollo capitalista que guiaba a los países latinoamericanos. Adentrarnos en la trayectoria histórica y teórica a nivel mundial o continental de la planificación y sus implicaciones con el crecimiento urbano, si bien sería interesante, podría caer en un dialogo inacabable, pero para referir el caso mexicano, hemos debido conocer las ideas de adhesión al proceso de planificación nacional.

Desde principios del siglo XX, México destacó por ser precursor en el rubro de la planificación al emitir ya en 1930 una Ley sobre Planeación General de la República, así como lo que fueron los dos Planes Sexenales de 1934-1940 y 1940-1946 desarrollados por el gobierno federal (Pradilla, 2005: 16). En su aportación al respecto del tema, Garza (2005: 37) nos dice que para establecer la estructura normativa y jurídica del México posrevolucionario, se tendieron primeramente políticas de impacto territorial como la Ley de la Reforma Agraria en 1915. Además, menciona que espacialmente lo que era el proceso de planificación, quedó configurado por medio de la promoción de los centros industriales y la infraestructura energética y carretera. El país, como el mismo autor menciona, empezaba a hacer de su sistema urbano, un engrane en movimiento.

Es en este periodo cuando se delimita el marco jurídico que incidirá en el desarrollo urbano. Con la promulgación de la Constitución de 1917, y en particular con la redacción de los artículos 27 y 115, se trazó la función social de la propiedad privada y la atribución municipal (Ibíd.: 39). Además, se emitieron leyes federales como la Ley de Expropiación de 1936 y estatales como la Ley de Catastro de 1932 que pronto se convertirían en un medio de gestión y rectoría sobre el espacio.² Agregamos que estas disposiciones,

² Estas leyes se publicaron como sigue: A) Diario Oficial de la Federación, 25 de noviembre de 1936. Ley de Expropiación. B) Periódico Oficial del Estado, 12 de enero de 1932. Ley Catastral del Estado de Puebla.

también facilitaron la inserción de los proyectos urbanos sobre el dominio de la tierra, y contribuyeron a administrar las cargas impositivas sobre el espacio. Garza bautiza este periodo como el de las “acciones pioneras para el campo y la ciudad” (Ibíd.: 39), a partir de las cuales, el Estado mexicano construyó la estructura jurídica sobre la cual habrían de irse creando en los siguientes años los planes urbanos y regionales, los mismos que incidirían en los cambios espaciales de las ciudades.

Hasta aquí, la discusión se ha centrado en el paradigma dominante de la planificación racional, es decir, en el de la lógica de las políticas públicas que supuestamente llevan a acciones de bienestar social y económico, en las que el sujeto, en combinación con el ente que toma las decisiones, es el centro de seguimiento y conducción del proceso de bienestar común (Gutiérrez, 2005: 11). Sin embargo, aun cuando consideramos que efectivamente este binomio debe resultar indisoluble al plantearse el proceso sistemático de organización urbana, no debemos dejar de subrayar el fenómeno urbano del cual hemos partido, la expansión física y caótica de la ciudad como un hecho opuesto al también racionalismo del diseño urbano.

En este tenor, hablamos del racionalismo que dio nacimiento a la ciudad como una obra de arte producto de un diseño de trazos geométricos, y además, constituida con arreglo a un plan unitario (Chueca, 2007: 27). El caso de la ciudad Puebla referencia ese racionalismo a partir del diseño de damero. Un patrón urbanístico que sería abruptamente transformado durante el siglo XX, ante lo que al parecer, fue la falta de voluntad de las estructuras gubernamentales por hacer de los distintos instrumentos normativos, un conjunto de normas de planificación que contribuyeran a organizar los cambios que producían las formas en las que se iba dando la expansión física de la ciudad a raíz de la planificación económica implementada no sólo a nivel nacional, sino como se irá viendo, también a nivel local conjuntada con la reestructura territorial.

Respecto a nuestro caso de estudio, varios autores han trabajado con los temas del espacio y la planificación en Puebla, Bernal (2010), Cabrera (1994), Flores (2005), González (2014), Meza (1997), Melé (1994) y Vélez (2007) entre otros. En mayor o menor cuantía han tratado de interpretar la producción del espacio poblano mediante la sistematización de las políticas urbanas desarrolladas durante el siglo XX. Y si bien varios

de esos autores plantean hechos relacionados con las formas de construcción del espacio urbano, la reestructuración territorial, y la interrelación entre acciones gubernamentales y la política de planificación, consideramos que pueden ser más aplicables a los casos físico-morfológico y económico-social, por lo que no caben del todo en el proceso que aquí nos atañe: el del ejercicio del poder sobre el territorio.

Al hablar de poder, habría que plantearnos cuáles son los mecanismos, relaciones, agentes y momentos políticos que se entrelazan, para construir los diferentes dispositivos de planificación mediante los cuales se ejercerá el control sobre el espacio. Para ello, las políticas de planificación definen un área dentro de la cual se va a tomar esa disposición, y aseguran, que ésta sea consistente con un objetivo determinado, ayudando de esta manera, a decidir sobre ciertos temas antes de que estos se conviertan en problemas, lo que a su vez, permite a las estructuras de poder delegar o mantener la autoridad y el control sobre aquello que carece de normatividad.

En ese tenor si bien las políticas urbana y territorial son parte de la voluntad social ejercida por la acción de poder del Estado, no podemos dejar de observar que cuando estas se vuelven parte de un poder instrumentalista -atendiendo a este concepto como la utilización irrestricta y metódica de la norma-, el rol de ese poder es el de mantener permanentemente el control por medio de una estrategia discursiva que se va moldeado a través de la verdad que esconden las formas jurídicas (Foucault, 2008: 13). Un poder planteado a partir de la escala política del Estado y la caracterización de la misma, y que ejercitado bajo una determinada intención, puede ser percibido como autoritario y centralista, sinónimo de dominio y hegemonía de la autoridad política.

En estricto sentido espacial, diremos que es autoritario porque impone la voluntad de quien ejerce el poder en ausencia de un consenso construido de forma participativa mediante el auxilio de los niveles gubernamentales jerarquizados, y es centralista, porque hay un predominio político de la ciudad capital que socava principios territoriales históricos como el ejido y el municipio. Es decir, lo que percibimos son las competencias natural y expansiva de la planificación a partir de escalas de poder jurisdiccionales.

Así, para entender el rol de esas escalas de poder e intervención en torno a la planificación en el caso de Puebla, habrá que juzgar el carácter autoritario y centralista

así como la relación estatal y municipal bajo los cuales se construye la relación jerárquica de poderes, en donde lo municipal, asume la política pública definida desde el ámbito estatal, por lo que la participación local de lo que en ella se determina, queda en el entendido de lo que ya hemos dicho es una de las líneas de análisis del presente trabajo, el predominio de la ciudad central sobre otros sistemas territoriales. Es decir, hay un poder político central que se refleja a nivel territorial, y que partiendo de esta característica de rectoría que se tiene sobre algo cristaliza una idea de planificación para un espacio en particular. Lo anterior, no es sino una traducción de las escalas de poder (estatal y municipal) de un Estado claramente caracterizado (autoritario y centralista), sobre los elementos de interrelación territorial (local y regional) para los espacios de proyección espacial (centro y periferia).

Partimos entonces de la idea de que el territorio como figura político-geográfica, donde como mencionamos, lo estatal recae sobre lo municipal, es producto de los intereses sobre el espacio de tres binomios: sociedad-ciudad, ciudad-Estado y Estado-capital, es decir, que la política de planificación en Puebla, si bien es dependiente de los intereses público y privado que materializan una idea de ciudad para una sociedad, ésta queda sujeta a los deseos expresos de las jerarquías del poder, donde las relaciones de poder y las escalas de intervención sobre la ciudad, asisten a la alineación del sistema territorial a partir de la organización jerárquica de lo que espacialmente puede ser objetivamente planificado, pero parcialmente realizado.

Por ello, abordaremos la investigación desde el campo de lo urbano y territorial a partir de la función del poder como elemento rector del sistema de planificación, o lo que son, las maneras o sistemas que permiten establecer las reglas a partir de las cuales será tomada una decisión en función del sistema urbano. A partir de estas consideraciones, la lectura que haremos a lo largo del trabajo será registrando las particularidades de cada acción programática sucedida a lo largo del tiempo en la producción del espacio. Podemos decir, que todo es un conjunto descriptivo encaminado al análisis e interpretación de los distintos programas urbanos, en los que la principal característica, está la construcción de argumentos quiméricos para dar solución a la progresiva expansión física de la ciudad.

II. EL TRAZO CELESTIAL DE PUEBLA

La leyenda del sueño de Fray Julián Garcés, dada a conocer en 1647 por el Padre Francisco Florencia sobre la fundación y trazo de Puebla es por demás ilusoria. No hay acuerdo entre autores para determinar de quién fue la idea de fundarla, cuestión que no atañe a este trabajo. Lo que es cierto, es que Puebla fue la primera ciudad planificada y trazada en la Nueva España sin sobreponerse a poblado indígena alguno (Ilustración 1). La historia de lo que hemos llamado “el trazo celestial” narra lo siguiente:

“Dicen, pues, que entregado a la quietud del sueño el Señor Obispo Don Julián Garcés, una noche, que asientan haber sido vísperas del Arcángel San Miguel, en su festividad, que celebra la Iglesia el 29 de septiembre con el título de la Dedicación, le fue mostrado un hermoso dilatado campo, por medio del cual corría un cristalino río, y estaba rodeado de otros dos que le ceñían y circunvalan, (...) aquél era el lugar que tenía el Señor preparado para la fundación que se pretendía, a cuyo tiempo vio descender de los cielos a él algunos ángeles que, echando los cordeles, planteaban y delineaban la nueva población”

El nombre oficial de la ciudad es Heroica Puebla de Zaragoza, capital del estado homónimo, cabecera del municipio que lleva su nombre y centro de la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala. Es la cuarta ciudad más grande del país después de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Primero fue nombrada Puebla de los Ángeles y es conocida como la “Angelópolis”, designación que si bien es una alusión a la leyenda de la fundación, radica más en su importancia dentro del sistema urbano nacional.

Durante el siglo XX, la ciudad y el municipio de Puebla sufrieron una serie de transformaciones urbano-territoriales de considerable atención que afectaron el entorno rural inmediato. En ese sentido las periferias rurales y conurbaciones municipales fueron, en contradicción a la fundación, las receptoras de una expansión urbana sin planeación. Entre otras causas, aquello fue producto de un crecimiento del área urbana de la ciudad central que era incongruente con el aumento demográfico.³ Si Puebla era la ciudad del trazado perfecto, ¿qué había pasado entonces con el planteamiento planificador?

³ Para las relaciones entre crecimiento urbano y población, ver la Tabla 3 “Datos estadísticos de la ciudad de Puebla 1910-2010”.



Ilustración 1.- La planificación divina. Fuente: Escudo de Armas de la ciudad de Puebla.

Notas propias: El Escudo de Armas refleja la quimera del “trazo celestial” en la que fueron ángeles quienes delinearon la ciudad, de allí el título que le damos a su iconografía: “la planificación divina”. Por ello señalamos, el escudo es un testimonio de cómo se pasa de la ciudad de la racionalidad humana al enaltecimiento fundacional por medio de la aprobación y legitimación sin reparo del poder cuasi divino. El escudo retrata un río con un campo verde, sobre el cual, hay una ciudad con cinco torres y dos ángeles que están agarrados a los costados. A los lados de la torre principal están las letras K y V, que en latín significan “Karolus Quintus”, monarca español que expidió la Cédula Real para otorgar el escudo a la ciudad. En una orla hay una inscripción que dice: “Angelis Suis Deus Mandavit de te ut custodiam te in omnibus viis tuis”, que traducido significa: “Dios ordenó a sus ángeles que te guardase en todos tus caminos”, de allí el nombre de Puebla de los Ángeles.

Más allá de la leyenda del sueño Fray Julián Garcés, en el valle donde fue fundada la ciudad no existía población indígena alguna, pero sí los viejos territorios de las naciones indígenas conquistadas. La llanura de Cuertlaxcoapan era un buen lugar para construir una ciudad para españoles quedando a solo ocho kilómetros de Cholula, y debido a su posición geográfica, quedaría ubicada en el camino entre el Puerto de Veracruz y la Ciudad de México (Hernández y Martínez, 2011: 286). Se distingue por ser la primera ciudad en la Nueva España en la que se establece un planteamiento urbano racionalista de raíz vitruviana que responde al esquema renacentista conocido como damero, en el que las calles, se distribuyeron en paralelo desde los ejes centrales orientándose nor-noreste a sur-sureste los lados largos de las manzanas, y nor-noroeste a sur-suroeste los lados cortos, ambos con un giro de 24 grados hacia el este (Méndez, 2008: 155). Podemos decir que desde su traza es en conjunto con su nomenclatura cardinal: la ciudad del trazado perfecto.

CAPÍTULO

1

REFORMA AGRARIA Y EXPANSIÓN URBANA EN PUEBLA. 1915-1945

Durante la época revolucionaria la vida urbana de Puebla mantenía el casco de damero como estructura (Plano 1). La población, en 1910, era de 96,121 habitantes.⁴ La ciudad se componía de 140 manzanas rodeadas de numerosos ranchos y tres haciendas (Cordero, 1965: 26). Al terminar la Revolución mexicana, con el consecuente inicio de la reforma agraria, los propietarios de las áreas aledañas a la ciudad buscaron controlar la expansión de colonias populares, las cuales se empezaron a desarrollar en la periferia urbana. Tal parece que su preocupación era la posibilidad de perder la tierra bajo la ola de la repartición ejidal y la constitución de asentamientos urbanos.

En consecuencia, la política urbana posrevolucionaria se centró en integrar la vieja periferia rural e industrial al casco del damero. La ciudad experimentaría un modelo de crecimiento que integró las zonas contiguas, con lo cual la mancha urbana se mantuvo compacta. Este desarrollo dependió además de las relaciones política y social que las autoridades de la ciudad central, mantenían con los pueblos vecinos, estuvieran o no dentro de su demarcación territorial. Al respecto, lo más sintomático era la liga territorial que la ciudad mantenía desde mucho tiempo atrás, con los pueblos de los antiguos señoríos prehispánicos de Cholula y Totimehuacán.

La historia muestra la manera en la que la convivencia entre la ciudad y estos pueblos estuvo siempre marcada por la segregación. Desde la traza urbana colonial, había quedado establecida la desigualdad imperante en la estructura social de los habitantes de la Angelópolis: hispanos en la ciudad de Puebla, indígenas en los pueblos y barrios periféricos. El espacio de la traza del damero no solo ordenó y organizó a la ciudad, sino que la sectorizó creando espacios exclusivos para ciertos sectores de la población. En la práctica la traza de damero dividió a la ciudad en dos, la de la traza de cuadrícula y la de los barrios evangelizados.

⁴ Ante los constantes cambios que sufrió el territorio de la ciudad de Puebla durante el siglo XX, a lo largo de la investigación los datos de población de la ciudad corresponden a la ficha de información del Archivo Histórico de Localidades Geoestadísticas del INEGI, en la cual, se considera solamente el número de habitantes del núcleo urbano sin contar el total que habita la demarcación municipal.



Plano 1.- Nuevo plano topográfico anunciador de la ciudad de Puebla en 1908.
 Autor: Desconocido. Modificaciones propias. Fuente: Electrónica a través del sitio www.fotosdepuebla.org

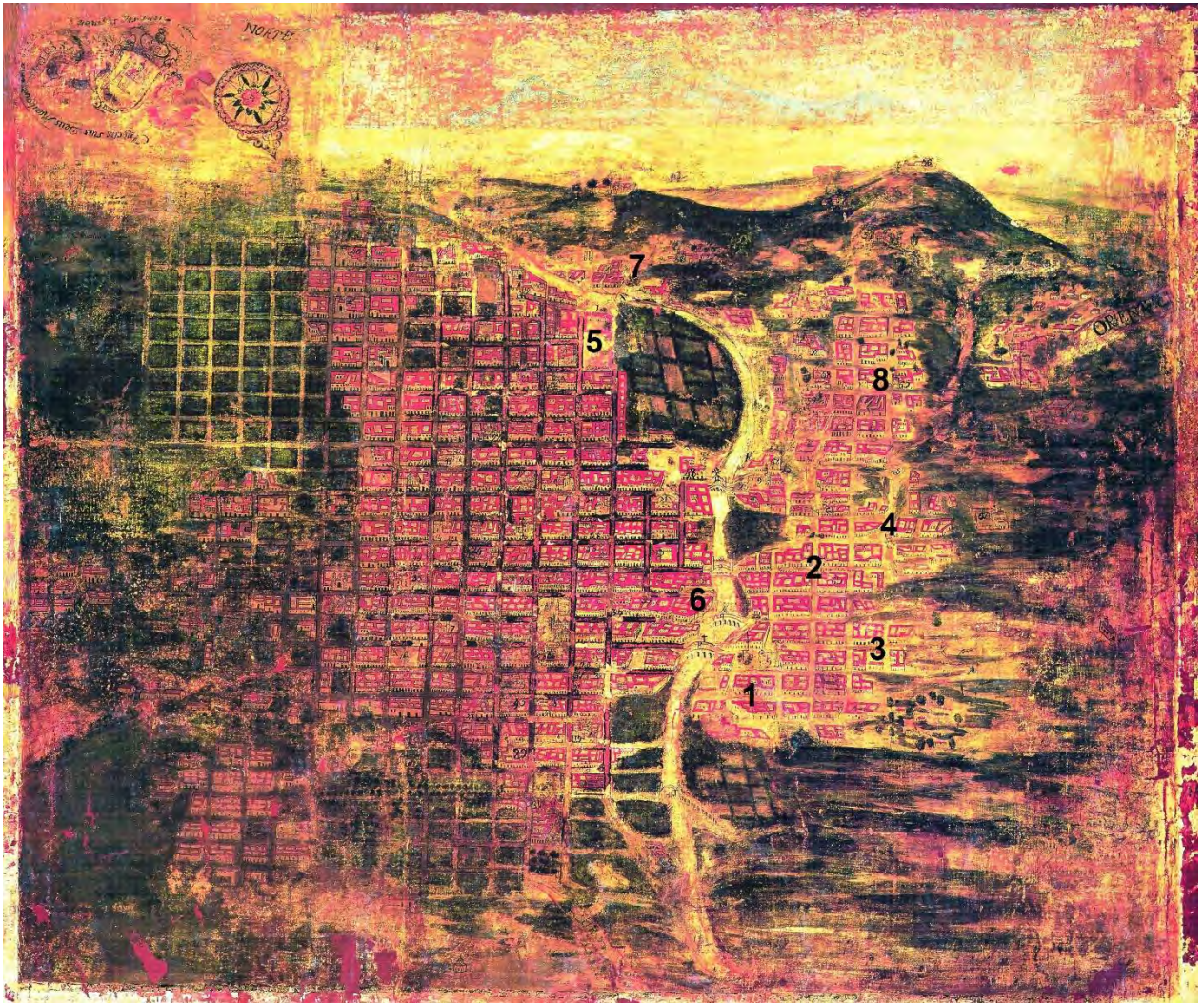
Notas propias: A la derecha, la línea sinuosa corresponde al curso del río San Francisco. Entre los sitios observables están: 1. Zócalo, 2. Paseo Bravo, 3. Molino de San Francisco, 4. Ferrocarril Mexicano (hoy Museo del Ferrocarril, 5. Ferrocarril Interoceánico (desaparecido) 6. Rumbo donde tendría verificativo la Exposición Nacional de 1910, 7. Calzada Porfirio Díaz (hoy Avenida Juárez). Agregamos que este plano aparece sin fecha, por lo que la datación es del Dr. Hugo Leicht, quien en su libro "Las calles de Puebla" escribe respecto al plano lo siguiente: "Considero que es de 1908, porque el proyecto de esa exposición (se refiere a la Exposición Nacional de 1910 que aparece indicada en el plano) no puede ser muy anterior a dicho año. Tampoco el plano puede ser posterior a 1908, pues desde 1909 se destinó el rancho de Azcárate para la exposición" (Leicht, 1980: XVIII).

La estructura urbana de la época fue una forma de habitar y significar la ciudad, entendida desde un origen multicultural, pero además urbanísticamente, funcionaba como práctica segregadora que lanzó a los indígenas y sectores populares a los terrenos periféricos (Licona, 2007: 42). La práctica de la producción y organización del espacio colonial transmitió así la idea de que la ciudad de la cuadrícula era un espacio reservado, exclusivo y jerarquizado en términos estamentarios.

Podemos, incluso, asumir que a lo largo de la colonia la ciudad se componía de dos áreas clave: la traza y los barrios periféricos, barrios que eran habitados principalmente por indígenas, localizados al otro lado del río San Francisco (Plano 2). Si bien desde esta época se reguló y ordenó el trazo, lo que realmente se pretendió fue controlar los asentamientos periféricos, por lo que el desarrollo urbano de estuvo condicionado a la expulsión que se dio de sus pobladores (Ibíd.: 43).

Atendiendo a lo expuesto, el desarrollo urbano de los primeros siglos de Puebla se interpreta como “la distinción entre traza y barrios; lo español y lo indígena, lo sagrado y lo profano, desde este y el otro lado del río” (Ídem). La ciudad, ha ido evolucionando con el paso de los siglos y sus elementos morfológicos siguen denotando las distintas maneras en que se va ocupando y habitando el espacio, teniendo como pauta, los dos elementos de diseño inicial ya mencionados y que podemos resumir como el de una traza y barrios que expresaron dos crecimientos urbanos diferenciados, el primero concebido como ciudad y el otro como la no-ciudad.

El mecanismo colonial de estructuración del espacio se reprodujo como un principio de diferenciación y estratificación social de la ciudad central sobre pueblos aledaños. El espacio urbano resultante se mantuvo organizado y trazado a partir de la lógica novohispana que profundizó desde antaño la separación de la dicotomía urbano-rural, por lo que la traza de la ciudad de Puebla, fue un ámbito jurídico espacial de justificación social (Méndez, 1988: 162). Para principios del siglo XX, el crecimiento urbano seguía rigiéndose bajo el proporcionamiento modular y la ortogonalidad del elemento que normaba el diseño del damero, la manzana. Dicho lo anterior la pregunta para este capítulo sería ¿Cómo se produjo el nuevo espacio urbano en la ciudad de Puebla a partir de la Revolución mexicana?



Plano 2.- Plano “corográfico” de la ciudad de Puebla en 1807. Autor: Antonio Santa María Inchaurregui. Modificaciones propias. Fuente: Electrónica a través del sitio: www.fotosdepuebla.org

Notas propias: En el plano se observa la forma en la que se organizó la ciudad desde la época colonial. A la izquierda del río San Francisco la traza del damero, y a su derecha, la “no ciudad” de los barrios indígenas, los cuales señalamos a continuación considerando los más relevantes: 1. Analco, 2. El Alto, 3. La Luz, 4. Los Remedios, 5. San Antonio, 6. San Francisco, 7. Xanenetla y 8. Xonaca. Los datos referentes al título y autor del plano provienen del libro “Las calles de Puebla” del Dr. Hugo Leicht, en donde se lee lo siguiente: “Plano respectivo al óleo con colores, que existió en una sala del Ayuntamiento que antes fue de la Presidencia (...) En el archivo del Ayuntamiento hay una copia moderna” (Leicht, 1980: XVII).

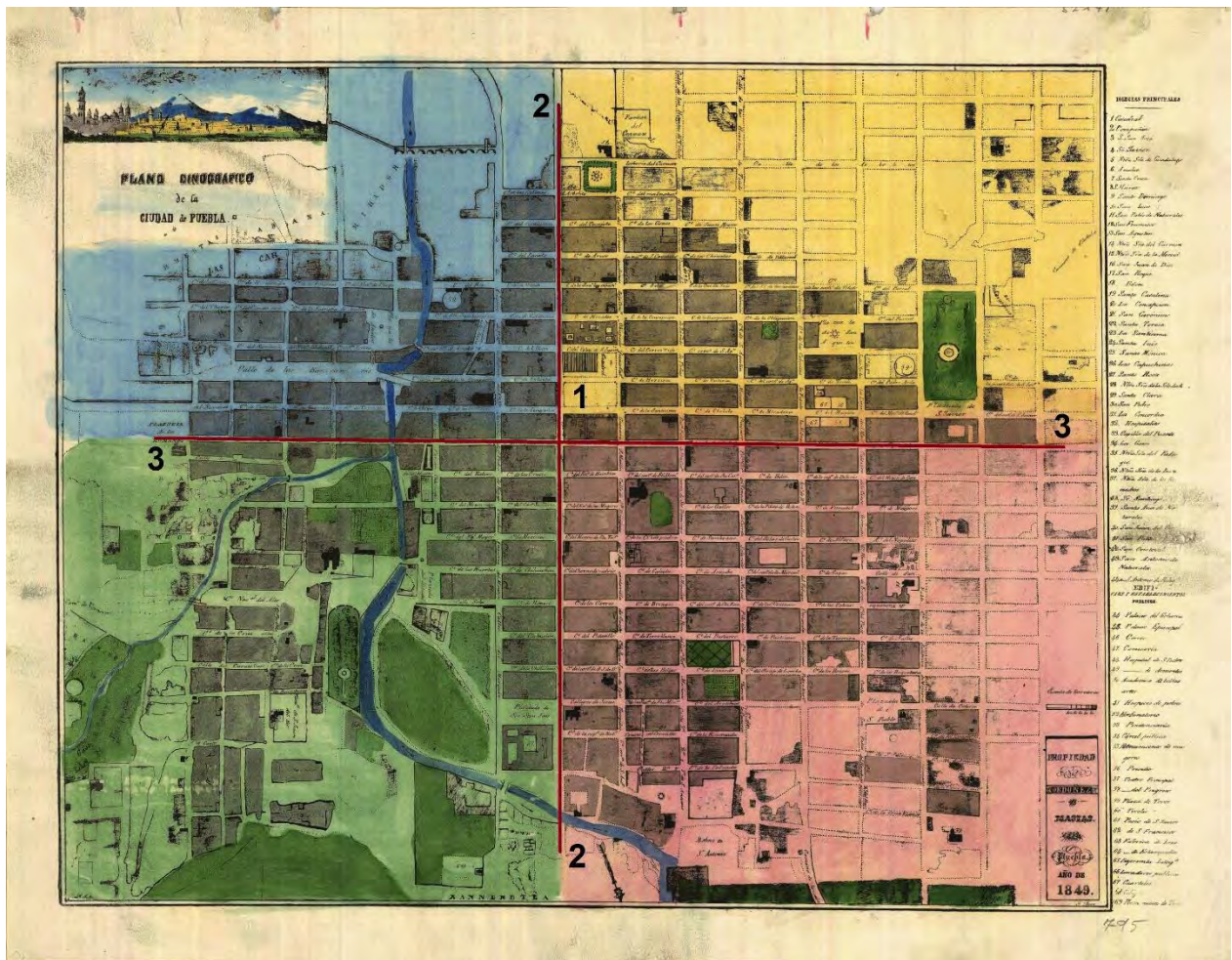
1.1. Efectos de la Revolución en Puebla

Hasta 1910, la traza de Puebla se había diseñado bajo una estructura urbana de cuadrícula en torno a dos ejes, uno longitudinal (de oriente a poniente) y otro transversal (de norte a sur). Estos ejes que se intersectaban en la plaza principal, desde siempre permitieron una organización urbana a partir de cuatro secciones claramente definidas,⁵ por lo que ya desde mediados del siglo XIX, la ciudad se había expandido mediante cuadrantes direccionados por los ejes de trazo (Plano 3). Así, a principios del siglo XX, la ciudad crecía bajo un modelo de alineación espacial con rasgos específicos tanto históricos como políticos y de diseño. La nomenclatura cardinal introducida en 1917 reforzaría esta idea de organización que caracterizaba a Puebla.⁶

Desde el periodo colonial, indígenas y sectores populares habían quedado excluidos de lo que parecía ser la organización y trazado perfecto de la ciudad. Estos núcleos poblacionales se asentaron en las márgenes del río San Francisco y el arroyo de Xonaca. Entre los barrios más representativos tenemos: Analco, El Alto, La Luz, Los Remedios, San Antonio, San Francisco, Xanenetla y Xonaca (Plano 2). La mayoría de estos asentamientos adolecían de condiciones higiénicas inadecuadas. Hacinamiento, falta de agua potable y drenaje eran característicos (García, 1974: 13). La exclusión de la traza central, significaba carecer de servicios públicos.

⁵ Estas secciones podemos decir que eran producto de una repartición del espacio urbano ya desarrollada desde 1781, cuando para propósitos fiscales, se delimitaron cuatro cuarteles que dividían a la ciudad a partir de los principales ejes de trazo (Melé, 2006: 270). La idea fue retomada por el catastro estatal en la segunda mitad del siglo XX, cuando el sistema de registro de construcciones y predios urbanos, dividió a la ciudad de Puebla en cuatro cuadrantes a partir del diseño urbano de ejes longitudinal y transversal.

⁶ En 1917 se instituyó una nomenclatura cardinal que dejó atrás los múltiples nombres que tenían las calles de la ciudad de Puebla (Cordero, 1965: 30). Con esta nomenclatura, la ciudad quedó dividida en cuatro partes, sectores o cuadrantes delimitados por los ejes de diseño longitudinal y transversal que siguieron conservando nombres, estos fueron: El eje longitudinal, nombrado del centro al poniente Avenida de la Reforma, y del centro al oriente Avenida del Ayuntamiento (hoy Avenida Antonio de Palafox y Mendoza y en un tiempo Avenida Maximino Ávila Camacho). Todas las vialidades paralelas a este eje fueron nombradas Avenidas y las que estaban hacia el norte anteponen a la orientación un número par para designar el nombre (Avenida 2 Poniente y Avenida 2 Oriente), y las que están al sur un número impar (Avenida 3 Poniente y Avenida 3 Oriente). El eje transversal, nombrado del centro al norte Calle 5 de Mayo y del centro al sur Calle 16 de Septiembre. Todas las vialidades paralelas a este eje fueron nombradas Calles, las que están al poniente anteponen a su nombre un número impar (Calle 3 Sur y Calle 3 Norte), y las que están al oriente un número par (Calle 2 Sur y Calle 2 Norte). El trazo de damero o de cuadrícula permitió establecer de manera eficaz la nomenclatura cardinal, lo que hacía ver a la ciudad de Puebla de principios de siglo, como una ciudad resultado de un trazado perfecto.



Plano 3.- Plano “cinográfico” de la ciudad de Puebla en 1849. Autor: Ordóñez y Macías con el nombre de J. Neve como grabador, bajo la técnica de papel marca impreso a color. Modificaciones propias. Fuente: Mapoteca Manuel Orozco y Berra. Varilla: OYBPUE01. No. Clasificador: 795-OYB-7247-A.

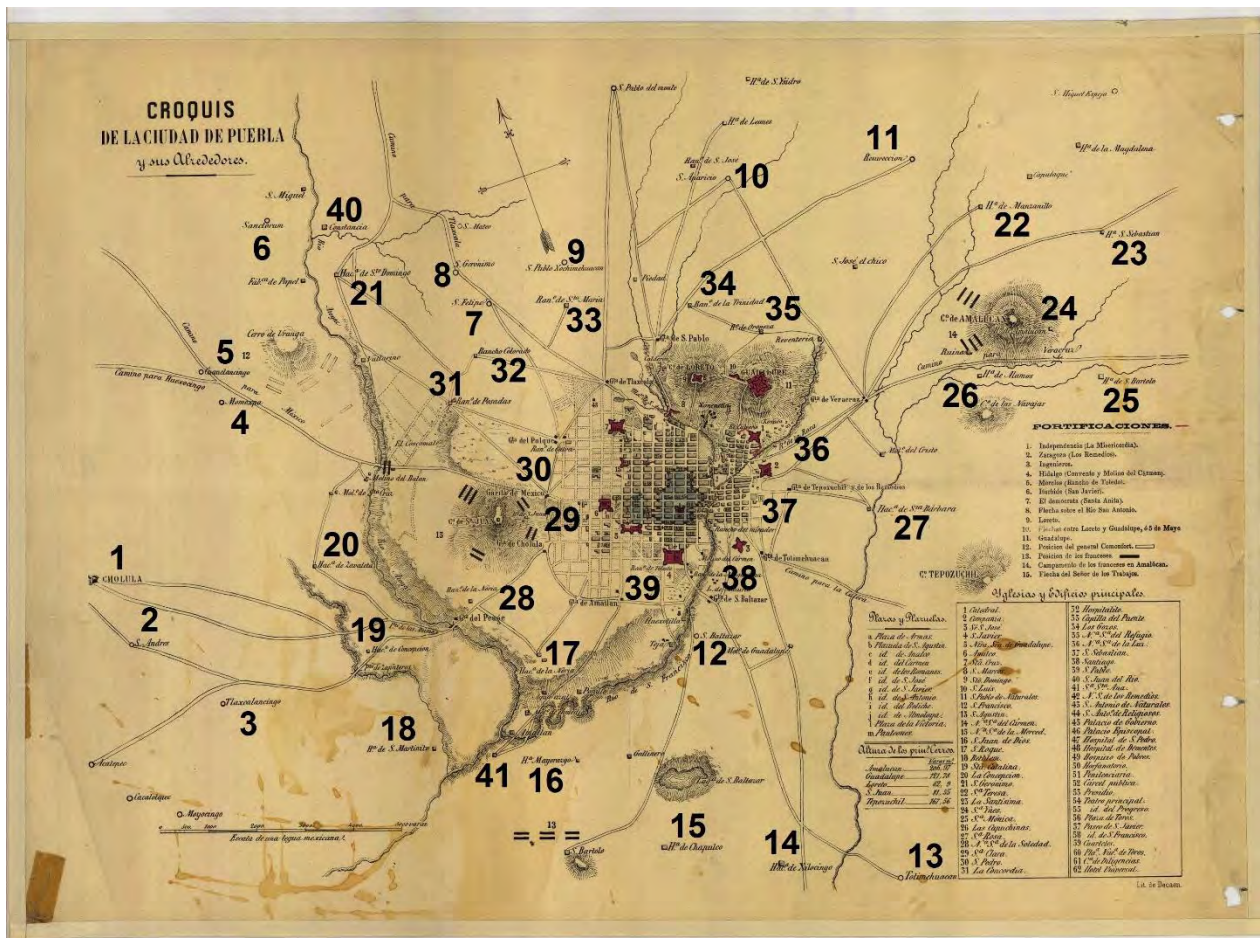
Notas propias: El título de Cinográfico es un error por Icnográfico. Este plano tiene el norte hacia abajo, por lo que el río San Francisco aparece a la izquierda. Está dividido en cuatro secciones identificadas con distintos colores, al parecer la división corresponde a la repartición hecha en 1781 cuando para propósitos fiscales se delimitó a la ciudad en cuatro cuarteles a partir de los ejes de trazo, los cuales, se intersectaban en la plaza principal. Quedan señalados en el plano los siguientes elementos: 1. Plaza principal o Zócalo, 2. Eje Transversal, 3. Eje Longitudinal. Agregamos que en el libro “Las calles de Puebla” del Dr. Hugo Leicht, respecto al plano se lee lo siguiente: “El único ejemplar conocido lo posee el Sr. Othón Sánchez de Antuñano. Una reproducción de este plano, en negro y en tela, es propiedad del Sr. Ing. Juan Hernández” (Leicht, 1980: XVII).

Por otra parte, en los alrededores entre Puebla y la región de Cholula,⁷ había pueblos dedicados a la agricultura que, en menor o mayor medida, mantenían relaciones espaciales con la ciudad central. Entre estos estaban: Cholula, San Andrés, Tlaxcalancingo, Momoxpan, Cuautlancingo, Sanctorum, San Felipe, San Jerónimo, San Pablo, San Aparicio, Resurrección, San Baltazar y Totimehuacán (Plano 4). Ambos elementos, barrios periféricos y pueblos vecinos, encarnaban al sector de la exclusión urbana, que, como elemento geo-político, incorporó en muchos casos la traba político-administrativa al ser dependientes de otro núcleo político-territorial. En muchos de estos pueblos, se originaría un nuevo sistema de propiedad de la tierra.⁸

Los cambios en la estructura espacial de la ciudad de Puebla, tendrían como característica en los siguientes años la anexión municipal, proceso que podríamos definir como la habilitación del espacio urbano mediante la ampliación de la demarcación político-administrativa de la ciudad central. Ese proceso tendría rasgos particulares, como efecto de la Revolución mexicana. La nueva estructura espacial de origen estaría conformada por la tierra rural que, mediante la reforma agraria, había asumido la figura del ejido. Los campesinos eran ahora los usufructuarios de la tierra.

⁷ Conviene aclarar que la región de Cholula, por estos años se componía de un centro urbano único que era la ciudad de Cholula, y pueblos administrativamente independientes pero dependientes políticamente de ese centro, tal era el caso de Cuautlancingo o San Andrés, por citar los más importantes y que directamente están implicados en esta investigación. La ciudad cabecera o simplemente Cholula, estaba conformada por el núcleo urbano de San Pedro Cholula (hoy Cholula de Rivadavia) que para principios de siglo tenía una población de 10,796 habitantes (Flores, 1993: 109). San Andrés Cholula, era todavía considerado un pueblo aunque su población ya ascendía a los 7,018 habitantes (Ibíd.: 109), por lo que si bien, y como veremos más adelante, era políticamente independiente conforme a la división territorial de esos años, no tenía el peso político de San Pedro Cholula. Años después conforme se vaya consolidando el proceso de expansión urbana, ambos núcleos poblacionales, San Pedro y San Andrés, se fusionaron en un núcleo urbano conocido como Cholula Conurbada o simplemente Cholula, aunque con demarcaciones políticas independientes.

⁸ Muchos pueblos cercanos a la ciudad de Puebla, además de verse beneficiados por el reparto ejidal se fueron integrando en el transcurso de los años al municipio poblano, tal como veremos más adelante. En el Plano 4: "Croquis de la Ciudad de Puebla y sus alrededores en 1863" (consultado para verificar cuáles eran los pueblos que circundaban a la ciudad) los nombres aparecen escritos de distinta manera. Ampliamos dicha información ya que la consideramos relevante en el transcurso de la investigación. Por lo que dichos pueblos son: Cholula (San Pedro Cholula), San Andrés (San Andrés Cholula), Tlaxcalancingo (San Bernardino Tlaxcalancingo), Momoxpa (Santiago Momoxpan), Cuautlancingo (Cuautlancingo), Sanctorum (pueblo cercano al de Chautenco que no aparece en el plano, pero que ya existía y que será de los beneficiados en el proceso de dotación ejidal), San Felipe (San Felipe Hueyotlipán), San Jerónimo (San Jerónimo Caleras), San Aparicio (San Aparicio), San Pablo (San Pablo Xochimehuacán), Resurrección (La Resurrección), San Baltazar (San Baltazar Campeche) y Totimehuacán (San Francisco Totimehuacán).



Plano 4.- Croquis de la ciudad de Puebla y sus alrededores en 1863. Autor: Antonio García y Cubas. Modificaciones propias. Fuente: Mapoteca Manuel Orozco y Berra. Varilla: CGPUE05. No. Clasificador: 4033-CGE-7247-C.

Notas propias: El plano aparece sin autor, pero de acuerdo a la fuente recae en Antonio García y Cubas. Los sitios visibles con el nombre con el que aparecen son los siguientes: Los pueblos de: 1. Cholula, 2. San Andrés 3. Tlaxcalancingo, 4. Momoxpa, 5. Cuauclancingo, 6. Sanctorum, 7. San Felipe, 8. San Gerónimo, 9. San Pablo, 10. San Aparicio, 11. Resurrección, 12. San Baltazar, 13. Totimehuacán. Las haciendas son: 14. Xilcingo, 15. Chapulco, 16. Mayorazgo, 17. La Noria, 18. San Martinito, 19. Concepción, 20. Zavaleta, 21. Santo Domingo, 22. Manzanillo, 23. San Sebastián, 24. Amalucan, 25. San Bartolo, 26. Álamos, 27. Santa Bárbara. Los ranchos son: 28. La Noria, 29. San Juan, 30. Calva, 31. Posadas, 32. Colorado, 33. Santa María, 34. La Trinidad, 35. Oropeza, 36. La Rosa, 37. El Mirador, 38. La Magdalena, 39 Toledo. Las fábricas de: 40. La Constancia, 41. El Mayorazgo. La fábrica de El Mayorazgo por su importancia se ha señalado, sin embargo en el plano original no está referida.

Origen de la propiedad rural cercana a la ciudad

La expresión revolucionaria de “la tierra es de quien la trabaja”, desarrolló el anhelo campesino de posesión de la tierra que el latifundio porfirista había acumulado. La Ley Agraria del 6 de enero de 1915 incluiría al ejido como un proyecto de propiedad rural, que si bien había existido históricamente,⁹ era un proyecto social que al materializarse en la Constitución de 1917, permitiría romper con el latifundio de la tierra. En Puebla, el tipo de latifundio que predominó fue la hacienda agrícola y el rancho ganadero.

Antes de la Revolución grandes propiedades rodeaban la ciudad, entre ellas las haciendas de: Xilotingo, Chapulco, Mayorazgo, La Noria, San Martinito, Concepción, Zavaleta, Santo Domingo, Manzanillo, San Sebastián, Amalucan, San Bartolo, Álamos, y Santa Bárbara, tierras que se localizaron en su mayoría a lo largo de los ríos Atoyac, San Francisco, y Zapatero, los dos últimos afluentes del primero (Plano 4). Cerca de la ciudad estuvieron los ranchos de: La Noria, San Juan, Calva, Posadas, Colorado, Santa María, La Trinidad, Oropeza, La Rosa, El Mirador, La Magdalena, y Toledo (Plano 4).

Sin embargo, no todas las haciendas y ranchos contribuyeron al abastecimiento de suelo para la dotación ejidal. En muchos casos se fraccionaron antes de que los campesinos promovieran ante el gobierno el reparto de esas tierras (Gómez y Gallegos, 2012: 153). Por lo que en Puebla, los hacendados y rancheros impulsaron la construcción de colonias en la periferia urbana para evadir la afectación que les generaba la política agraria posrevolucionaria (González, 2014: 87).

Es necesario señalar que la conformación de los ejidos, se hizo mediante un proceso legal conocido como repartición agraria. Esta dotación fue un proceso de transferencia de la propiedad donde no hay una compra y, por lo tanto, sin reproducción de la propiedad privada. La tierra ejidal, producto de la expropiación, convirtió al Estado en su propietario, trasladando gratuitamente el usufructo a los campesinos beneficiados de la repartición (Trujillo, 2009: 102).

⁹ El ejido tiene sus antecedentes desde la época colonial, cuando la tierra para los indígenas fue dispuesta a través de Cédulas emitidas por el Rey español de su momento, llamando desde entonces ejido, a la tierra donde podían tener su ganado y tierras de labranza (Trujillo, 2009: 109).

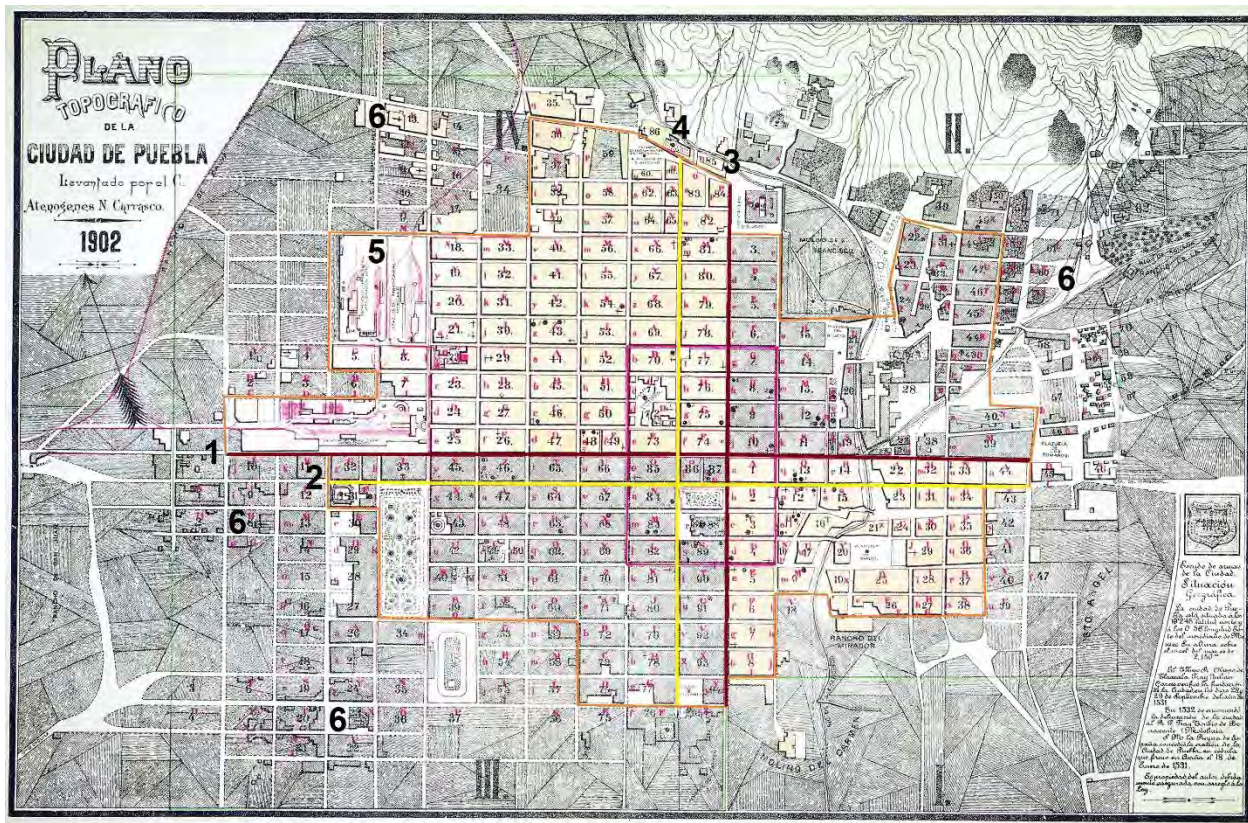
El sistema de propiedad ejidal conllevó derechos y obligaciones. Si bien los beneficiados de la dotación de tierra, conocidos ahora como ejidatarios, tenían el goce y tenencia de la tierra, también tenían la obligación de no enajenarla o rentarla. Era lo que podríamos llamar un contrato entre el Estado y los campesinos, que además, establecía restricciones. Al respecto escribe Trujillo:

“En 1921 se establece el concepto de que la parcela ejidal es indivisible por herencia y se prohíbe rentarla o transferirla, así como alquilar pastos y montes, concepto que se perfecciona en la ley reglamentaria sobre reparto de tierras ejidales de 1925, mientras que por decreto de julio de ese mismo año se prohíben la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y de cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales comunales, incorporándose estos preceptos en los códigos agrarios de 1934 y 1940” (Ibíd.: 109).

A principios de siglo, Puebla seguía reducida a un área hoy conocida como Centro Histórico y algunas colonias en expansión rodeadas por campos de cultivo (Plano 5). Esa vieja periferia, pronto estaría formada por asentamientos que se localizarían en la tierra agrícola de la repartición ejidal y en los fundos legales de los pueblos. En 1940 la propiedad ejidal de la región cercana a la ciudad estaba compuesta por 22,795 hectáreas, de las cuales, el 80% eran producto de la dotación ejidal producida entre 1915 y 1934. El otro 20% correspondió al reparto cardenista (Ayuntamiento de Puebla, 2009: 1).

La repartición agraria hecha entre 1915 y 1940 sella el nacimiento de ejidos en el territorio de pueblos que serán objeto del proceso de anexiones municipales.¹⁰ Entre los poblados que dieron lugar a ejidos estuvieron: San Pablo Xochimehuacán dotado en 1921, San Felipe Hueyotlipán dotado en 1922, La Resurrección dotado en 1923, San Baltazar Campeche dotado en 1923, San Jerónimo Caleras dotado en 1924, Ignacio Romero Vargas dotado en 1925, y Santa María Xonacatepec dotado en 1927 (González, 2014: 60). Relevante resultó la dotación ejidal que se dio al poniente de la ciudad en la región de Cholula, la misma que sería motivo de discordia entre lo urbano y lo rural.

¹⁰ Algunos de estos pueblos con una estructura territorial organizada alrededor de la figura del ejido, se convertirían después de un prolongado proceso de anexión y desmembramiento municipal, en Juntas Auxiliares dentro de la estructura administrativa del municipio de Puebla, con lo que una parte importante del crecimiento urbano se escenificaría sobre estas tierras.



Plano 5.- Plano topográfico de la ciudad de Puebla en 1902. Autor: Atenógenes N. Carrasco. Modificaciones propias. Fuente: Electrónica a través del sitio www.fotosdepuebla.org

Notas propias: Según Cordero, (1965: 26) en 1901 la ciudad constaba de 140 manzanas que en este plano se advierte como estaban rodeadas por campos de cultivo. El plano evidencia la división fiscal de la ciudad en cuatro cuarteles de 1781, ya mostrada en el Plano “cinográfico” de la ciudad de Puebla de 1849 de Ordoñez y Macías (Plano 3). Lo que también es cierto es que la división fiscal se encontraba desfasada una manzana con respecto a la división del eje de trazo de la ciudad. Quedando como sigue: 1. Eje longitudinal fiscal, 2. Eje longitudinal de trazo, 3. Eje transversal fiscal, 4. Eje transversal de trazo, 5. Contorno de la mancha urbana consolidada, 6. Asentamientos en expansión. Como relato, queremos añadir que en el libro “Las calles de Puebla” del Dr. Hugo Leicht se lee lo siguiente respecto al plano de Carrasco: “El plano es en blanco, negro, rosa y rojo; está dividido en cuarteles” (Leicht, 1980: XVIII). Los cuarteles están señalados originalmente en el plano con los números romanos I, II, III y IV.

Entre 1919 y 1933 mediante cuatro resoluciones presidenciales, se otorgaron 1,459.85 hectáreas para la conformación de los ejidos de Santiago Momoxpan con 164 has, San Andrés Cholula con 756-40 has, La Trinidad Chautenco con 181-39-98 has, y San Bernardino Tlaxcalancingo con 358-06-43 has.¹¹ Esta situación representó, para los gobernantes de Puebla, una barrera al valor de la propiedad privada, puesto que parecía muy difícil trastocar lo ya ordenado. No obstante, en la práctica, como elemento de planificación, sirvió como una reserva de suelo para el desarrollo de los distintos proyectos de expansión urbana.

El resultado de la reforma agraria fue un claro predominio de la propiedad ejidal y comunal en las cercanías de la región de Cholula con la vieja periferia industrial de la ciudad, por lo que la convivencia social en estos territorios, se daría en el marco de la histórica disputa entre los pobladores “originales”, y los “allegados”. Esta disputa territorial era un hecho histórico, en donde las tensas relaciones sociales y patrones de dominación se acumulaban, ante la llegada de habitantes no naturales a la región (Hernández y Martínez, 2011: 281). Este arribo, en un inicio de hispanos, después de hacendados y rancheros y a la postre de urbanos, hizo del territorio un objeto permanente de codicia.

Un efecto de la división entre la propiedad privada y la ejidal, entre lo adquirido y lo repartido, fue el sometimiento urbano y territorial que el gobierno estatal ejercería a favor del municipio de la ciudad de Puebla sobre los pueblos de la región de Cholula. Un reclamo de hegemonía central ante supuestos derechos de tinte político y territorial que desde antaño, fueron determinados como génesis de la fundación de una ciudad que, como dice Bernal, (2005: 38) nació como una metrópoli colonial.¹²

¹¹ En orden del resolutivo de cada ejido y con la fecha en la que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación: A) 4 de diciembre de 1919 publicada el 12 de enero de 1920. Resolución en el expediente sobre dotación de ejidos al pueblo de Santiago Momoxpan. B) 3 de mayo de 1928 publicada el 15 de octubre de 1928. Resolución en el expediente de dotación de tierras al pueblo de San Andrés Cholula. C) 14 de noviembre de 1929 publicada el 11 de febrero de 1930. Resolución en el expediente de dotación de ejidos al pueblo La Trinidad Chautenco. D) 25 de agosto de 1933 publicada el 30 de diciembre de 1933. Resolución en el expediente de dotación de ejidos al poblado San Bernardino Tlaxcalancingo.

¹² La definición de metrópoli colonial, no es sino un calificativo que podemos decir parte de la vinculación histórica entre Puebla y el territorio cholulteca. La ciudad de Puebla fue fundada como un destino intermedio a través del cual fluiría el comercio entre la ciudad de México y el puerto de Veracruz, sus orígenes la revelan como una ciudad novohispana que no se superpuso a poblado indígena alguno, pero que sí se asentó sobre tierras que pertenecían en términos territoriales a Cholula (Hernández y Martínez, 2011: 286).

El sector productivo de la vieja periferia

A principios de siglo, la ciudad de Puebla, como un solo núcleo central, era a la vez sitio para las actividades de producción, distribución y vivienda. Es el periodo de la ciudad dominante cuya hegemonía se ciñe hasta 1950 (López, 1995: 193). Todo crecía sobre el asiento novohispano y la primera periferia de los barrios, tierras agrícolas y el aparato fabril. La separación morfológica del desacoplamiento entre producción y consumo, se escenificaría a partir de la relación de estos con la vivienda.

Durante el Porfiriato, Puebla tenía la industria textil más desarrollada del país (Ventura, 2006: 654). Era la segunda ciudad en importancia después de la ciudad de México, y por lo tanto, constituía un importante centro industrial. En el río Atoyac, (en las cercanías a la región de Cholula) se instalaron fábricas textiles como La Constancia Mexicana, en la hacienda de Santo Domingo, (Ibáñez, 2012: 46) o El Mayorazgo, que fue la fábrica más grande de la zona del río Atoyac, (Ibíd.: 51) ubicada en la hacienda de San José Mayorazgo.¹³ (Plano 4) La Revolución afectaría a la industria poblana, que si bien siguió funcionando, cayó en el estancamiento. Al respecto menciona Ventura:

“Entre 1910 y 1919 surgieron diversos problemas relacionados con el abastecimiento de materias primas y combustible, interrupción de las vías de comunicación, paralización del tráfico ferroviario cuestiones monetarias, reducción del mercado y la salida de capitales. Las acciones violentas de los revolucionarios afectaron la actividad industrial; importantes centros fabriles fueron cerrados temporalmente, como sucedió con las fábricas textiles poblanas” (2006: 654).

Con la reforma agraria, el Estado incentivó la expansión agrícola a través de los ejidos, actividad que muchas veces, se avecindó con el sector industrial al constituirse buena parte de la tierra ejidal, por lo menos en el caso de Puebla, en las tierras cercanas a la industria. La actividad industrial se contraponía a los objetivos sociales de la época posrevolucionaria. A pesar de la importancia de la industria textil en Puebla, la economía

¹³ Si bien La Constancia Mexicana y El Mayorazgo fueron las fábricas más representativas por su dimensión y antigüedad, el corredor industrial del río Atoyac conocido en Puebla como “fábricas”, se consolidó desde finales del siglo XIX por varios establecimientos que aprovechaban el afluente del río como fuente de energía para su funcionamiento. Entre ellos, estuvieron las fábricas de: Amatlán, La Beneficencia, El Patriotismo, Molino de “Enmedio”, La Economía, La María y La Covadonga (Ibáñez, 2012: 39).

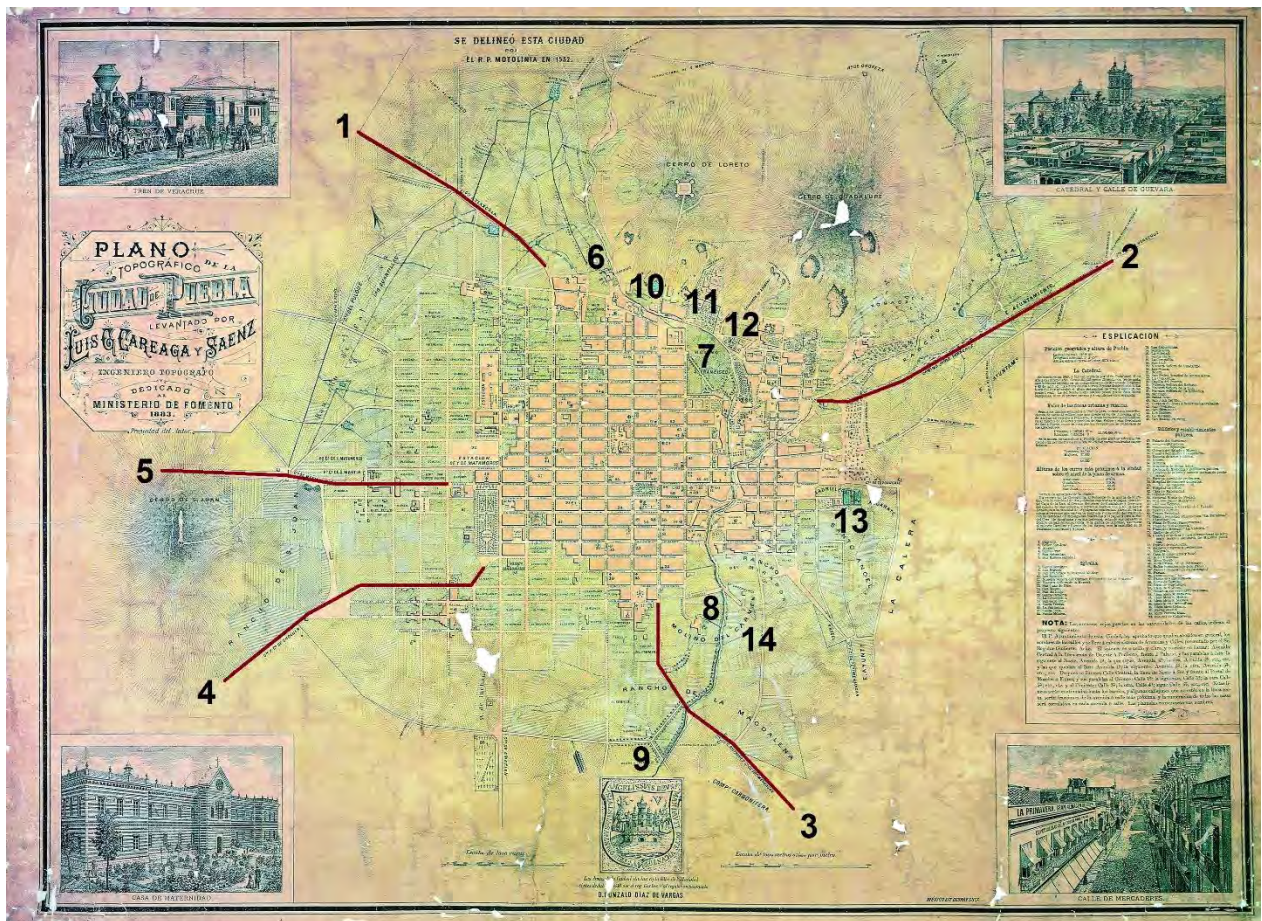
poblana periférica al parecer estaba siendo orientada al sector agrícola, y la urbana o central era esencialmente industrial. Comenta lo siguiente Ventura:

“La crisis capitalista de 1929-33 ocasionó una baja en la producción industrial y una marcada desocupación que en Puebla se dejó ver, sobre todo, en la industria textil que era la actividad más importante. (...) Sin embargo al terminar la década la industria textil en la región se recuperó y empezó un camino ascendente, que alcanzó su punto más alto en 1955 (...)” (Ibíd.: 655).

La ciudad, regionalmente, estaba comunicada con los pueblos cercanos de Cholula y Huejotzingo a través del Ferrocarril Industrial, el cual era de suma importancia, ya que independientemente de comunicar a Puebla con los pueblos cercanos, su importancia recaía en la relación que podía generar entre la urbe, las haciendas y la periferia industrial del río Atoyac. Al interior, la ciudad tenía una red de tranvías de tracción animal que era conocido como Ferrocarril Urbano de Puebla (Contreras, 1992: 173). Entre los caminos destacaban el Camino a Tlaxcala, el Camino a Veracruz, el Camino a Totimehuacán, el Camino a Cholula, y el Camino a México (Plano 6).

Hasta antes de la Revolución, la industria se había asentado a las orillas de los ríos San Francisco y Atoyac. El primero cruzaba la ciudad separando el damero de los barrios indígenas, y el segundo corría entre pueblos campesinos y tierras de cultivo de la periferia poniente de la ciudad. Ambos ríos representaban dos corredores industriales. A lo largo del río San Francisco (hoy convertido en el Boulevard 5 de Mayo) hubo molinos de trigo como los de San Antonio, San Francisco, El Carmen y Huexotitla. Hubo también ladrilleras como las de Santo Román, Xanenetla, Carranza, Azcárate y Benítez, además de otro tipo de establecimientos de manufactura de bienes de consumo simple (Plano 6).

El sector productivo había sido cimentado históricamente sobre el potencial de la energía hídrica. Sin embargo, dicha capacidad energética no fue aprovechada para alcanzar un mayor desarrollo industrial, por lo que: “durante la década de los treinta, la industrialización era incipiente; prevalecían formas preindustriales y artesanales de producción” (Ventura, 2006: 655). Teniendo la ciudad de Puebla una idónea capacidad para la producción eléctrica, la economía industrial seguía en decadencia. La industria no era capaz de utilizar tan importante recurso energético a favor de su modernización.



Plano 6.- Plano topográfico de la ciudad de Puebla en 1883. Autor: Luis G. Careaga y Sáenz. Modificaciones propias. Fuente: Electrónica a través del sitio www.fotosdepuebla.org.

Notas propias: Si bien este plano retrata el crecimiento de la ciudad hacia finales del siglo XIX, nos resulta adecuado para mostrar la forma en la que se comunicaba la ciudad con las principales ciudades y pueblos de destino de la época, y que finalmente, seguirían formando parte del patrón de caminos hasta el siglo XX. En el plano hemos señalado con sus respectivas garitas -las cuales eran construcciones de guardia al entrar a la ciudad-, los caminos de: 1. Camino a Tlaxcala, 2. Camino a Veracruz, 3. Camino a Totimehuacán, 4. Camino a Cholula, y 5. Camino a México. Por otra parte están los molinos de trigo de: 6. San Antonio, 7. San Francisco, 8. El Carmen y 9. Huexotitla. Las ladrilleras de: 10. Santo Román, 11. Xanenetla, 12. Carranza, 13. Azcárate y 14. Benítez.

Durante la posrevolución, las ramas textil y alimentaria siguieron predominando como base de la producción industrial, manufacturas que habían posicionado durante años a nivel nacional a la ciudad de Puebla. Siendo predominante la estructura productiva monofuncional, el eje de la industria comenzó a agotarse, lo que provocó una baja en la productividad ante el atraso tecnológico en los métodos de producción, generando el decaimiento de la industria de la transformación de materias primas (Pansters, 1998: 167). Ante el atraso industrial, el gobierno estatal y empresarios buscaron mecanismos para reimpulsar el aparato fabril. Para ello, en 1943 se emitió una Ley de subsidio a las industrias nuevas que marcó una nueva etapa industrial en el estado (la cual analizamos más adelante), pero que además, implicaría cambios en la configuración territorial.

El proceso de industrialización había ido de la mano con el de la urbanización, ya que a partir de la localización de la fábrica, se incrementaba la población asentada en las cercanías del lugar (Ventura, 2010: 714). Además cuando muchas de estas fábricas y talleres dejaron de funcionar, aportaron mediante sus terrenos espacio para la urbanización. Estos enclaves como complejos fabriles, se transformaron en el espacio que dio origen a comunidades obreras (Ibáñez: 2012: 38). Lo anterior, contribuyó a que cambiara el uso de suelo de la tierra fabril cercana a la mancha urbana a favor de otros usos, con lo que se consolidaba la urbanización periférica en los espacios de las riberas industriales. Ejemplo de ello son el nombre que reciben colonias como la Mayorazgo, cerca de lo que fue la fábrica de Mayorazgo, la colonia Huexotitla, en los terrenos de lo que fue el molino de Huexotitla, la colonia El Carmen, en el predio del molino del Carmen, o la de Benítez, en lo que fue la ladrillera de Benítez.

La reconfiguración espacial ante el desprendimiento del suelo industrial a favor del habitacional, intensificó el desarrollo de nuevos procesos inmobiliarios y de planificación urbana. Colonias, fraccionamientos, zonificación e infraestructura vial, serían el nuevo patrón de diseño ajeno a la retícula de damero. Se avecinaba una transformación urbana alejada espacialmente de las líneas antiguas de correlación entre el centro como espacio para habitar y comercio, lo que Borja (2005: 40) llama “la ciudad histórica”, y la periferia inmediata con su manufactura industrial. Es decir, el corazón del damero y la primera periferia abrieron sus relaciones urbanas.

1.2. Habilitación territorial del espacio urbano

En 1910 el estado de Puebla se dividía en 21 distritos y 180 municipalidades.¹⁴ De acuerdo a la reforma de 1892 a la Constitución estatal,¹⁵ los Distritos de Cholula y de Puebla se componían de municipalidades (Plano 7), las que a su vez, estaban organizadas en diferentes categorías.¹⁶ Así tenemos: el Distrito de Cholula, integrado por Cálpan, Coronango, Cuautlancingo, Cholula (San Andrés), Cholula (Santa Isabel), Cholula (San Pedro), Los Ranchos (San Nicolás), Ocoyucan, Tecuanipan y Tlaltenango. El Distrito de Puebla, integrado por Las Caleras (San Jerónimo), Canoa, Hueyotlipan de Márquez Galindo, La Resurrección y Puebla (Congreso del Estado, 1892: 10-11).

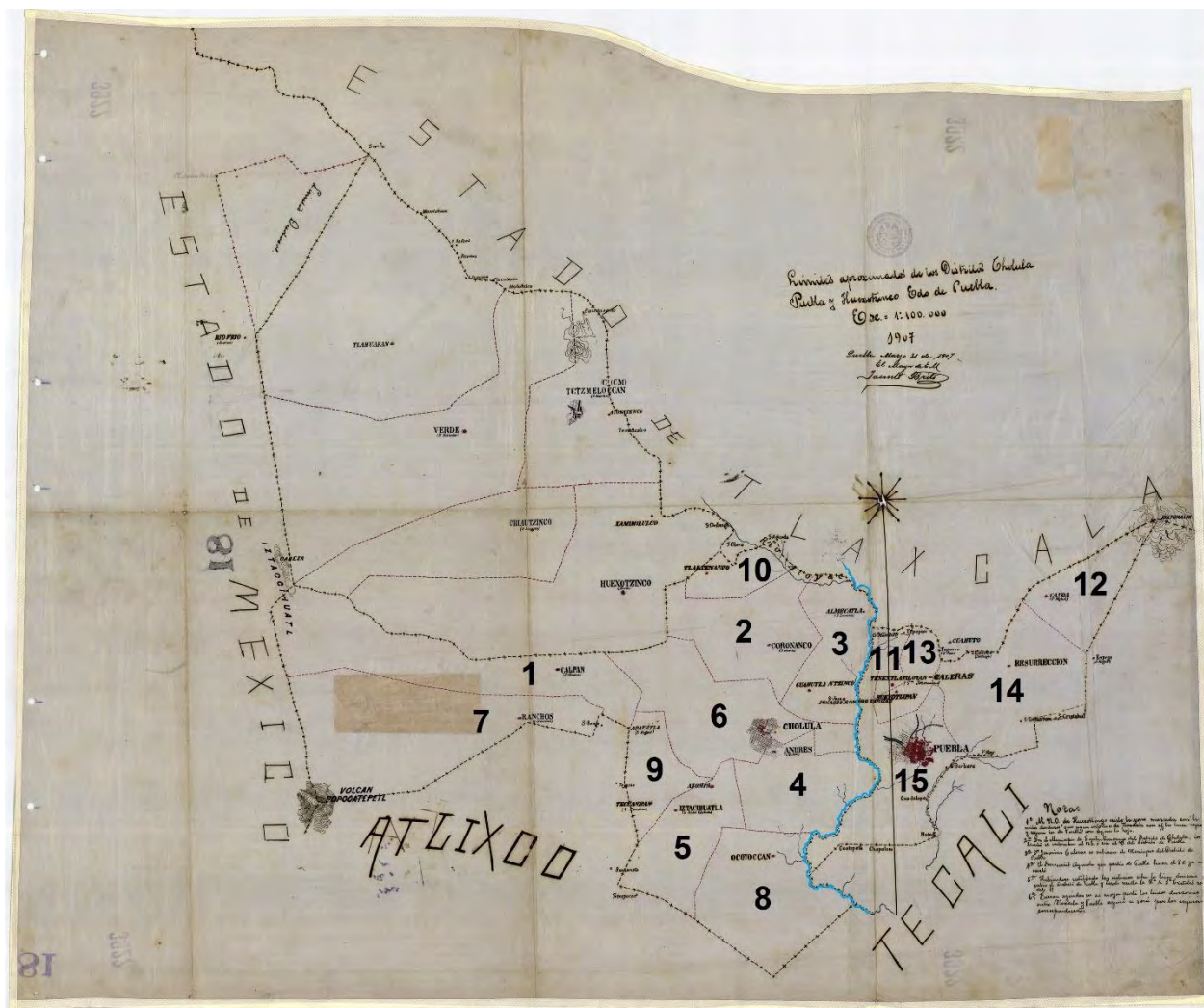
Un primer efecto posrevolucionario sería la nueva subdivisión territorial. Es así que en 1916, se emite la primera Ley Orgánica Municipal del estado,¹⁷ que si bien consideró al municipio como figura territorial de división (Gobierno Estatal, 1916: 74), no expresó su número y conformación. Por lo que coincidiendo con Téllez, (2008: 47) el municipio fue solo una figura denominativa que conservaba territorialmente la antigua división distrital manteniendo sujetas, en su interior, la demarcación de las municipalidades.

¹⁴ Desde la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla del 18 de septiembre de 1861, en la que se cambió la denominación de Departamento de Puebla por la de Estado de Puebla, el estado se dividió de acuerdo al artículo 67 de la Carta Magna estatal en 21 distritos, que a su vez se dividieron en municipalidades. Las municipalidades eran demarcaciones solamente administrativas, que si bien contaban con ayuntamientos electos, lo cual las hacía teóricamente autónomas, en realidad estaban subordinadas a la cabecera del Distrito al que pertenecían, por lo que no tenían derechos políticos libres (Téllez, 2008: 44). Hasta finales del siglo XIX y mediante distintas reformas que se sucedieron hasta el 2 de mayo de 1973, el número de distritos no cambió, lo que sí se modificó fue el número de municipalidades y el distrito al que pertenecían (INEGI, 1997: 66-75). La reforma a la Constitución del estado, del 7 de enero de 1892 y sancionada el 27 de febrero del mismo año, es la que determinó los municipios de los que se compondrían los Distritos número VI y X del estado, llamados Distritos de Cholula y Puebla respectivamente.

¹⁵ Congreso Constitucional del Estado de Puebla, 7 de enero de 1892. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

¹⁶ Mencionaremos que a las poblaciones del estado, se les anteponía una categoría o título que indicaba su importancia y ubicación en la organización territorial, política, administrativa y productiva, por lo que el orden denominativo que se les asignaba era el siguiente: ciudad, villa y pueblo (Téllez, 2008: 36-37). En este contexto y para efectos de nuestra investigación, en los distritos de Puebla y Cholula, la categoría de ciudad sólo la tenía las poblaciones de Puebla y San Pedro Cholula, villas eran Canoa y La Resurrección, y el resto de cabeceras de municipalidad, tenían la jerarquía de pueblo (Flores, 1993: 105-112). Esta condición jerárquica a través de un título, que mediante legislación del Congreso estatal se otorgaba a las poblaciones (Téllez, 2008: 36), no implicaba que dentro de una municipalidad no hubiera, principalmente en el caso de la denominación de pueblo, más de dos asentamientos con la misma categoría, lo cual implicó que en muchos casos, al paso de los años se fueran generando nuevos municipios.

¹⁷ Periódico Oficial del Estado, 5 de diciembre de 1916. Ley Orgánica Municipal.



Plano 7.- Límites aproximados de los Distritos Cholula, Puebla y Huejotzingo, estado de Puebla en 1907. Autor: Jacinto Brito. Modificaciones propias. Fuente: Mapoteca Manuel Orozco y Berra. Varilla: CGPUE02. No. Clasificador: 3922-CGE-7247-A.

Notas propias: En el plano original aparece la división de la municipalidad de Santa Isabel Cholula a favor de "Azompa", desconocemos la causa ya que el municipio de San Gregorio Atzompa fue creado hasta 1921. Para fines de este trabajo se modificó el plano para hacerlo corresponder con la división política distrital de acuerdo a la Constitución estatal de 1892. La composición de los distritos era la siguiente: El de Cholula integrado por: 1. Cálpan, 2. Coronango, 3. Cuautlancingo, 4. San Andrés Cholula, 5. Santa Isabel Cholula, 6. San Pedro Cholula, 7. San Nicolás de Los Ranchos, 8. Ocoyucan, 9. Tecuanipan y 10. Tlaltenango. El de Puebla integrado por: 11. San Jerónimo Las Caleras, 12. Canoa, 13. Hueyotlipan de Márquez Galindo, 14. La Resurrección y 15. Puebla. El límite natural entre los Distritos de Puebla y Cholula era el río Atoyac.

La Constitución Federal de 1917 mediante la Ley del Municipio Libre, plasmada en el artículo 115, dispuso la desaparición del distrito, con lo que se reconoció al municipio política y territorialmente (Villar, 1998: 50). En Puebla, con la Ley Orgánica Municipal de 1917,¹⁸ y sus reformas de 1919,¹⁹ eso quedaría en entredicho al aplicarse la Ley de División Territorial de 1917.²⁰ Esta, basada en la división por distritos, dividió al estado en 22 municipios, (uno más que los 21 Distritos con los que contaba el estado) conformados a su vez en su interior, de acuerdo a la nueva Constitución estatal de 1917,²¹ por Consejos Municipales o Juntas Auxiliares (Congreso del Estado, 1917: 219).

Esta nueva organización más que territorial, era nuevamente una redefinición denominativa como la de 1916, ya que el municipio, seguía siendo una réplica territorial y política del distrito. El Consejo municipal extendía la estrategia administrativa de subordinación territorial que había ejercido la municipalidad. A pesar de las reformas jurídicas territoriales que a nivel estatal se implementaban, se seguían reproduciendo sistemas de control sobre los órganos internos de administración, que territorialmente, seguían subordinados a una esfera de poder central. Fue con la nuevas reformas de 1921 a la Ley Orgánica Municipal,²² que se eliminó la subdivisión de Consejos Municipales, con lo que los 22 municipios pasaron a ser 194 (INEGI, 1997: 46-50).

Para 1921 la ciudad de Puebla tenía 95,535 habitantes, había perdido un 0.61% de población respecto a 1910, a pesar de que, como señala Cordero (1965: 26), en 1915 arribaron familias refugiándose de la Revolución mexicana. El mismo autor indica que para 1920, la urbanización creció en 66 manzanas respecto a 1911 (Ídem), por lo que ahora, la ciudad constaba de 206 manzanas. Subsistía la dualidad colonial, la del trazo de damero y la periferia rural, modernizada sólo por su nomenclatura cardinal (Plano 8). Y aunque se contaba con territorio municipal para su expansión, pronto se empezarían a suprimir demarcaciones para habilitar territorialmente al municipio de la ciudad central.

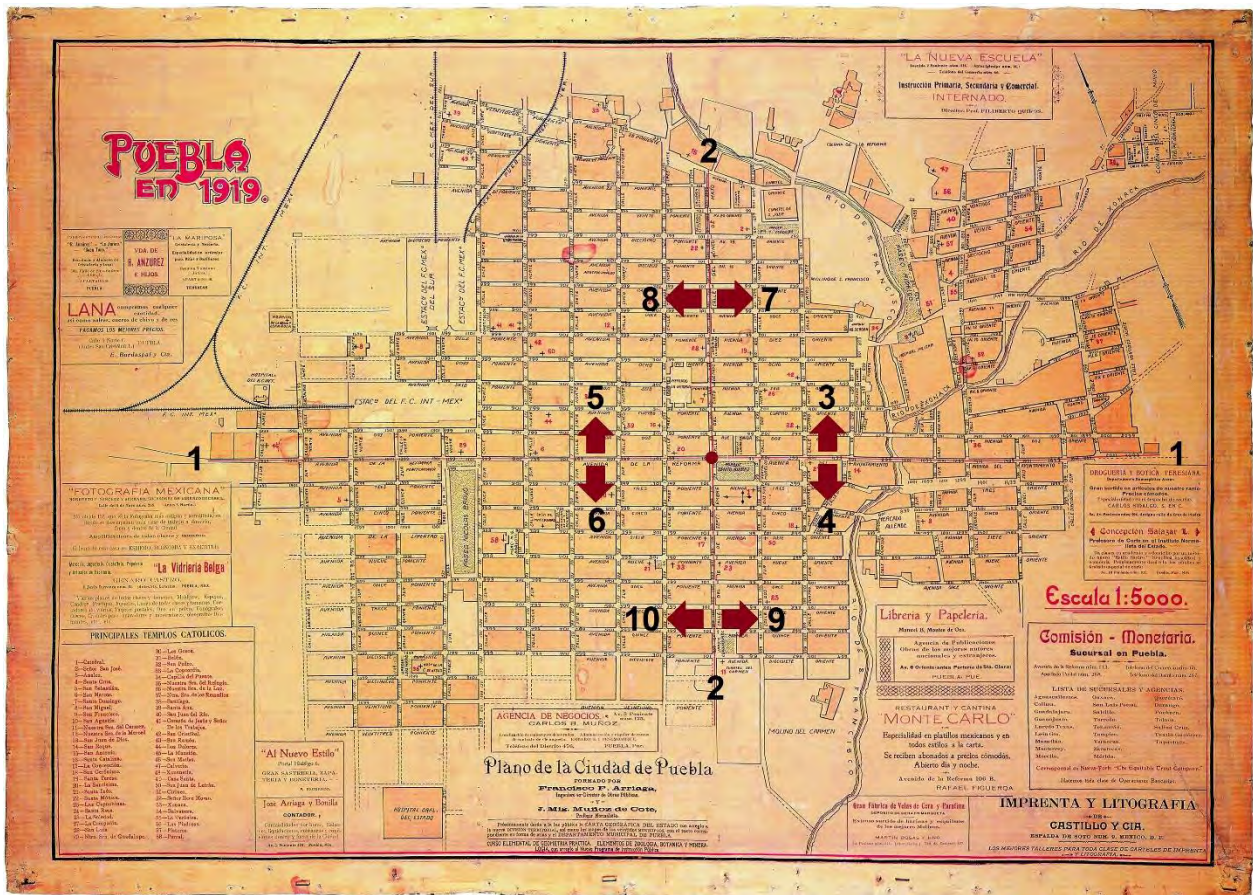
¹⁸ Periódico Oficial del Estado, 24 de noviembre de 1917. Ley Orgánica Municipal.

¹⁹ Periódico Oficial del Estado, 25 de noviembre de 1919. Reforma a la Ley Orgánica Municipal

²⁰ Periódico Oficial del Estado, 23 de octubre de 1917. Ley de División Territorial.

²¹ Periódico Oficial del Estado, 2 de octubre de 1917. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

²² Periódico Oficial del Estado, 27 de diciembre de 1921. Reformas a la Ley Orgánica Municipal.



Plano 8.- Plano de la ciudad de Puebla en 1919. Autor: Formado por Francisco P. Arriaga, ingeniero ex-director de Obras Públicas y J. Miguel Muñoz de Coto, profesor normalista. Modificaciones propias. Fuente: Electrónica a través del sitio www.fotosdepuebla.org.

Notas propias: En el plano están señalados originalmente -en color rojo y con líneas punteadas- los ejes transversal y longitudinal que marcan la división de la ciudad en cuatro zonas a partir de las principales vialidades, lo que modificó la división en cuarteles de 1781 haciéndose uso de la nomenclatura cardinal de 1917 -que ya aparece en este plano- y que quedó establecida como sigue: 1. Eje Oriente-Poniente que indica las Avenidas, 2. Eje Norte-Sur que indica las Calles, 3. Avenidas Oriente con número par, 4. Avenidas Oriente con número impar, 5. Avenidas Poniente con número par, 6. Avenidas Poniente con número impar, 7. Calles Norte con número par, 8. Calles Norte con número impar, 9. Calles Sur con número par y 10. Calles Sur con número impar. Los dos ejes de trazo principales, tanto el longitudinal como el transversal, siguieron conservando la nomenclatura nominal.

Retorno a los viejos límites territoriales

Hacia 1922, el municipio de La Resurrección se componía por la villa de Resurrección y los pueblos de San Aparicio y Xonacatepec, cuyas poblaciones en comparación con las de la ciudad de Puebla, eran menores.²³ Siendo gobernador Froylán C. Manjarrez, el 4 de abril de 1922 el Congreso estatal dividió al municipio de La Resurrección para dotar de territorio al pueblo de Xonacatepec, el cual territorialmente ya independiente, fue integrado al municipio de Puebla (Gobierno Estatal, 1922: 341). En el documento de anexión,²⁴ no se señala el argumento para tal acto, por lo que se puede decir que fue el primer decreto que de manera autoritaria, mutiló municipios e incorporó pueblos a favor del territorio de la capital poblana,²⁵ acción que podemos considerar, síntoma de la planificación centralista que sería característica del gobierno estatal.

En el decreto de 1922 se incorporó además a Puebla, a los municipios de: Caleras, Canoa, Hueyotlipan y lo que quedó de La Resurrección después de haberse segregado en el mismo documento a Xonacatepec (Ídem), pero el 20 de octubre de 1925 siendo gobernador Claudio N. Tirado,²⁶ se publicó otro decreto mediante el cual volverían a la condición de municipios libres (Gobierno Estatal, 1925: 86), quedando solamente Xonacatepec integrado a Puebla bajo la categoría administrativa de Junta Auxiliar.

En el ámbito administrativo, con la Junta Auxiliar, se había generado un escalamiento territorial que puede ser traducido como la construcción de un cuarto poder no consignado jurídicamente (considerando a los tres primeros como el federal, el estatal

²³ La población de cada una de estas localidades conforme al Censo de 1921 eran las siguientes: Villa de Resurrección, 1,740 habitantes. Pueblo de San Aparicio, 483 habitantes. Pueblo de Xonacatepec, 1,284 habitantes. Información que se obtuvo de las fichas geoestadísticas del Archivo Histórico de Localidades del INEGI.

²⁴ Periódico Oficial del Estado, 4 de abril de 1922. Decreto relativo a las municipalidades del estado, en el que se segrega una porción territorial de La Resurrección a favor de Xonacatepec.

²⁵ Al independizarse en 1921 los territorios internos, (denominados Consejos municipales) del poder administrativo y político de las antiguas cabeceras distritales, el territorio municipal de Puebla quedó compuesto antes de las anexiones de 1922, solamente por lo que es conocido en el marco de la división interna como el Centro de Población y el pueblo de San Baltazar Campeche. La serie de anexiones municipales lo que hicieron fue regresar el territorio de la ciudad central a los límites distritales anteriores a las modificaciones a la Ley Orgánica Municipal de 1921.

²⁶ Periódico Oficial del Estado, 20 de octubre de 1925. Decreto relativo a las condiciones municipales de Puebla, con respecto a las modificaciones de 1922. Por error este decreto aparece en el Periódico Oficial del Estado el 20 de octubre de 1955.

y el municipal). Políticamente, los pueblos incorporados sólo cambiaban de núcleo espacial de control, por lo que con lo que las nuevas jurisdicciones internas, además de subordinar territorialmente, se sujetaban administrativamente como Junta Auxiliar a la municipalidad de la ciudad central.²⁷

El municipio de Puebla tuvo a partir de estos hechos un ampliado control político del espacio. Pero también, mediante estas acciones legales pero autoritarias, se allanó el camino para que durante los siguientes años la estructura de poder de la ciudad central siguiera incrementando su influencia política. Los decretos de 1922 y 1925 hicieron de pueblos y municipios, territorios de una política de absorción que también fue de vaivén. Por lo que las demarcaciones que en 1925 habían recibido el estatus de municipios libres, nuevamente fueron integradas al municipio de Puebla en 1929 y 1940.

El 1 de octubre de 1929 siendo gobernador Leónides Andrew Almazán, se publicó otro decreto de incorporación territorial,²⁸ esta vez, el pueblo integrado al municipio de Puebla fue San Aparicio, y al igual que Xonacatepec, fue segregado del municipio de La Resurrección para dotarlo de territorio (Gobierno Estatal, 1929: 54). Tampoco se presentaron argumentos en el instrumento de anexión. No se tienen datos de la extensión del municipio de La Resurrección antes de ser mutilado para ceder territorio a pueblos que originalmente le pertenecían, y reconfigurar los límites políticos y las esferas de control espacial del municipio de Puebla, lo que sí podemos afirmar analizando un plano de la época (Plano 7), es que estos hechos diezmaron considerablemente su demarcación municipal y probable peso político, lo que contribuyó a que en 1962, acabara siendo presa de la misma política de habilitación territorial a favor de la ciudad central.

²⁷ La categoría de Junta Auxiliar estaba prevista desde la Constitución estatal de 1917. En un inicio fue al igual que el título de Consejo Municipal, una denominación jurisdiccional distinta a la de la cabecera municipal para lo que habían sido las municipalidades de los ex-districtos, con la desaparición en 1921 de los consejos municipales que dieron pie a la atomización territorial del estado mediante el surgimiento del municipio libre, se siguió conservando en la Ley Orgánica Municipal la denominación de Junta Auxiliar como una manera de generar una división administrativa al interior de las demarcaciones municipales. La Junta Auxiliar en el estado de Puebla, es encabezada por un Presidente Auxiliar Municipal y un cabildo auxiliar. De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal vigente, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 23 de marzo de 2001 y reformada el 25 de julio de 2008, se establece en el Artículo 196, que la Junta Auxiliar, es una entidad en coordinación con el Ayuntamiento para llevar a cabo los objetivos de la administración municipal.

²⁸ Periódico Oficial del Estado, 29 de octubre de 1929. Decreto de segregación de San Aparicio del municipio de La Resurrección para pasar a formar parte del municipio de Puebla.

El último de estos hechos en el periodo posrevolucionario, se da el 30 de enero de 1940, cuando fue gobernador Maximino Ávila Camacho. El total del territorio municipal de Ignacio Mariscal se incorporó al municipio de Puebla, pero con el nombre que tenía el pueblo de la cabecera municipal, es decir San Pablo Xochimehuacán.²⁹ Al igual que con los pueblos del municipio de La Resurrección, su población era ínfima en los años en que queda sujeto a la demarcación de la ciudad central.³⁰ No se tienen datos de su extensión municipal en el año de la anexión, lo que sí sabemos es que al integrarse a Puebla, su jurisdicción política se reconfiguró al segregársele una parte. Sólo que, a diferencia de La Resurrección, donde la mutilación territorial fue para dotar de una demarcación a pueblos rurales, en este caso fue para integrar, directamente al territorio de la cabecera municipal de Puebla, (división nombrada Centro de Población) una serie de colonias populares que se habían desarrollado en las cercanías de la ciudad central. Iniciaba así lo que podemos llamar la integración por diferenciación selectiva entre los espacios urbano y rural. En el decreto de anexión se lee lo siguiente (Gobierno Estatal):

“Decreto: (...) Artículo Segundo.- Las colonias Santa María y Cuauhtémoc, que pertenecían al municipio de Ignacio Mariscal, se anexan al municipio de Puebla. (...) Artículo Cuarto.- El pueblo de San Pablo Xochimehuacán, con los ex-ranchos denominados: Garita de Tlaxcala, La Piedad y El Conde, constituirá una Junta Auxiliar dependiente del municipio de Puebla” (1940: 3).

La figura de la Junta Auxiliar, apuntalada a partir de las anexiones, permitiría una mayor estabilidad política. Mediante la división interna, se controlaban las relaciones de poder y las escalas de intervención sobre la ciudad asistiendo a la alineación del sistema territorial (Raffestin, 2011: 109). En todos los casos descritos, los relatos de la época, no registran movimientos sociales o protestas por parte de los pobladores de dichos territorios. Pareciera que todo transcurrió en medio de un gobierno estatal que había consolidado el autoritarismo en materia de política territorial.

²⁹ Periódico Oficial del Estado, 30 de enero de 1940. Decreto que suprime el municipio de Ignacio Mariscal y lo anexa como Xochimehuacán a favor del municipio de Puebla.

³⁰ Conforme a la ficha de información geoestadística del Archivo Histórico de Localidades del INEGI, el Censo de 1940 indica una población para el Pueblo de San Pablo Xochimehuacán de 967 habitantes. No se tienen datos de su extensión en el año de la anexión.

Transformación y negociación del suelo

La integración al municipio de Puebla de las colonias Santa María y Cuauhtémoc que pertenecían al ex-municipio de Ignacio Mariscal, era lo que podemos traducir como un accionar rentístico sobre las formas de producción de suelo urbano que la ciudad experimentó desde tiempos de la Revolución mexicana. La estructura de la organización del suelo por esos años, ya en tierras ejidales en muchos casos en los pueblos de los municipios anexados, los resquicios de las haciendas y ranchos de la periferia inmediata a la ciudad, empezó a trastocar la forma en la que se producirían y circularían las mercancías inmobiliarias en la ciudad.

No es parte de este trabajo adentrarse en el desarrollo urbano de la ciudad previo a la Revolución. Sin embargo recordaremos que hasta los años del movimiento armado, la ciudad había sido planeada mediante una estructura de división entre el damero y las tierras ribereñas, es decir, ampliando contiguamente el trazo cuadrangular y periferezando los barrios asignados a sectores poblacionales en su mayoría indígenas. Una expansión segregadora como lo hemos ya referido. En los primeros años del movimiento armado, la ciudad no tuvo cambios morfológicos significativos, el decrecimiento poblacional que la Revolución le dejaba como huella, pudo ser entre otras, una de las causas.

Ya en el segundo lustro de la década revolucionaria, empieza a aparecer un nuevo elemento espacial que condicionó el crecimiento urbano, la colonia. En un inicio y en el sentido estricto de la palabra, la colonia, fue un hecho espacial de la ocupación poblacional que no implicaba un acto de dominación territorial, tampoco significaba forzosamente que su constitución, estuviera condicionada a la inmediatez con la mancha urbana. La forma en la que se generaba era mediante un proceso regular y legal -aunque sin métodos de planificación- de adquisición de suelo, en donde lo que prevalecía, era la posibilidad de la vivienda propia. Circunstancia que representaba una ventaja para aquellos que habían habitado la ciudad, bajo la forma capitalista de la renta.

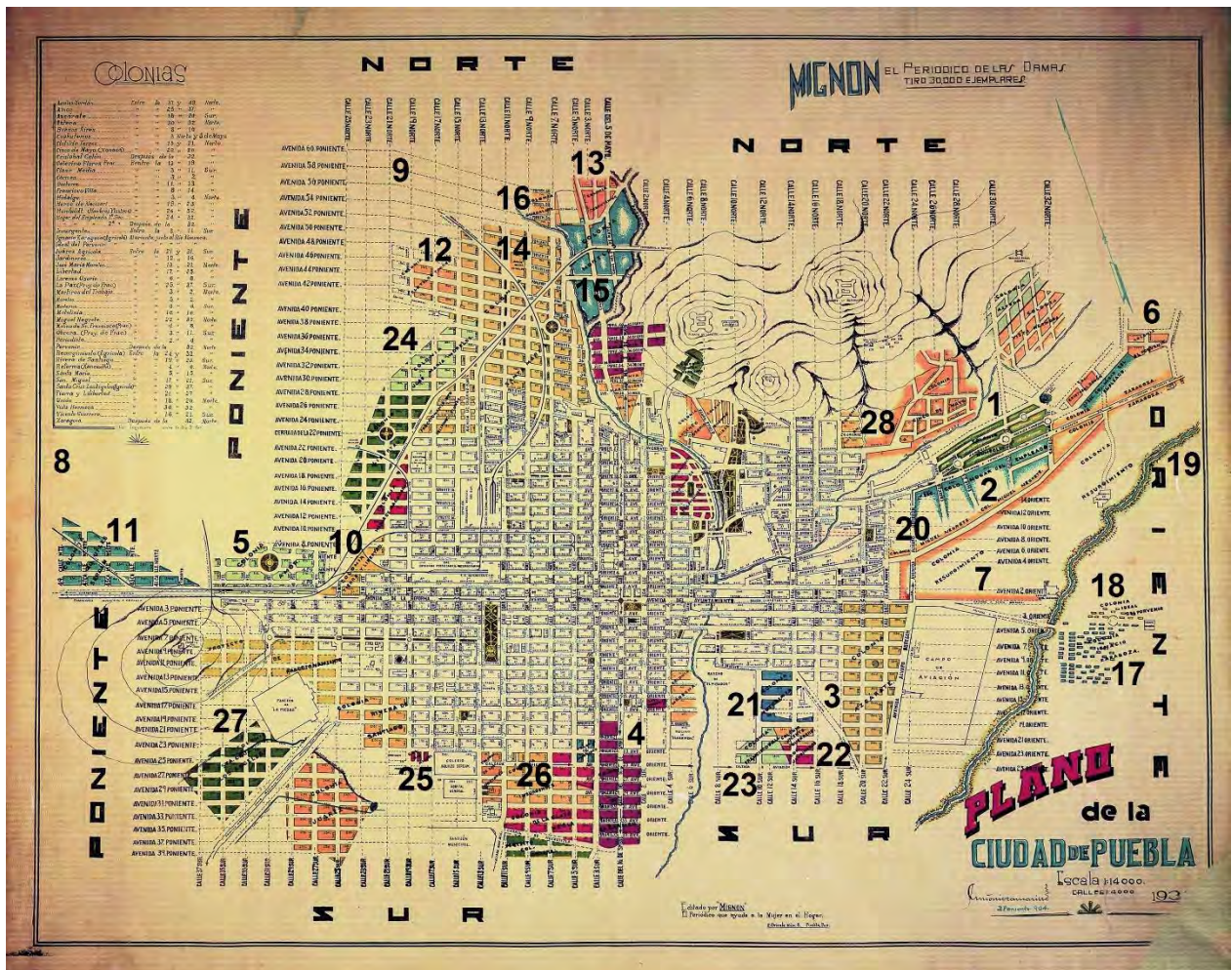
El proceso de circulación de mercancías inmobiliarias que se dio en torno a la colonia, se sustentó en las lotificaciones de ranchos y haciendas que realizaron los que fueron los promotores inmobiliarios de la época, es decir, los dueños de dichas

propiedades (González, 2014: 27). Como ya hemos mencionado, en muchos casos fue ante la posibilidad de perder sus tierras en el proceso de dotación ejidal, y en otros, como acciones especulativas ante el beneficio económico que les generaba. Se trataba de un acto de negociación en el que no mediaban más que dos sujetos, vendedor y comprador, trasladando el primero al segundo con la participación del Estado, la introducción de servicios y equipamientos (Ídem). El sistema de producción de suelo urbano, adolecía de elementos jurídicos que regularan una transacción inmobiliaria donde, derecho y obligación, fueran pauta ante las acciones lucrativas de los dueños del suelo.

Las colonias que de 1915 a 1920 surgieron bajo ese rasgo fueron: la Humboldt en terrenos del rancho de La Rosa, la Hogar del Empleado en terrenos de la hacienda de El Cristo, la Porfirio Díaz (después Azcárate) en terrenos del rancho Azcárate, la de El Carmen en terrenos del Molino del Carmen, y la Manuel Maneyro (después Amor) en terrenos del rancho Rosete (Ídem) (Plano 9). El hecho de que los dueños del suelo trasladaran a los colonos y al gobierno la introducción de los servicios públicos y el equipamiento, implicó que las colonias representaran una carga periférica urbana.

Esta no fue la única forma de posesión de suelo por parte de las clases más desprotegidas. Otro hecho fue la ocupación de las llamadas “tierras ociosas”, las cuales eran producto del abandono de fincas y cierre de fábricas durante los cruentos años del movimiento revolucionario. Si bien, gran parte de la población carente de tierra eran campesinos, -los cuales se vieron beneficiados con el reparto ejidal- otro grueso de este grupo lo representaban los obreros de la alicaída industria. Ante la necesidad que tenían de vivienda y justificándose a partir de la lucha reivindicatoria social revolucionaria en donde también los trabajadores fabriles estaban insertos, surgen colonias que tienen como precedente la toma de tierras por parte del sector obrero.

Ante la delicada situación política donde se entretrejía la lucha social posrevolucionaria y la construcción de un nuevo Estado de derecho, el gobierno favoreció la toma de tierras de parte de los obreros, reconvirtiendo a este sector en campesinos, para legalmente dotarlos de ellas (González, 2011: 16), por lo que las colonias de este tipo, al igual que el ejido, actuaron como un elemento espacial que articulaba políticamente a los sectores sociales alrededor del Estado posrevolucionario.



Plano 9.- Plano de la ciudad de Puebla en 1937. Autor: Antonio Camarillo. Editado por "Mignon, el periódico que ayuda a la mujer en el hogar". Modificaciones propias. Fuente: "Cartografía Histórica de la Ciudad de Puebla" del Dr. Francisco Manuel Vélez Pliego y Ambrosio Guzmán (compiladores) 1997, Gobierno del Estado de Puebla. Archivo digital de la Mapoteca "Jorge A. Vivó Escoto" de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Notas propias: En el orden en el que se mencionan en el trabajo, hemos señalado las siguientes colonias: 1. Humboldt, 2. Hogar del Empleado, 3. Porfirio Díaz (después Azcárate), 4. El Carmen, 5. Manuel Maneyro (después Amor), 6. El Porvenir, 7. Resurgimiento, 8. La Libertad, 9. Nueva Aurora, 10. Tierra y Libertad, 11. Aquiles Serdán, 12. Clotilde Torres, 13. Cuauhtémoc, 14. Santa María, 15. Morelos, 16. Guadalupe, 17. Ignacio Zaragoza, 18. Ideal del Porvenir, 19. Chapultepec, 20. Miguel Negrete, 21. Motolinia, 22. Vicente Guerrero, 23. Unión de Jardineros (después Francisco Villa), 24. José María Morelos, 25. San Miguel Pajaritas, 26. Insurgentes, 27. Villa de los Ángeles, 28. Unión.

Es así como desconociendo el derecho de propiedad de los dueños de fincas y esgrimiendo las causas proletarias, surgen colonias que llevan nombres que aluden a estos hechos. Entre ellas tenemos: El Porvenir, Resurgimiento y La Libertad, colonias que afectaron terrenos de las haciendas del Cristo, de Manzanilla y de Santo Domingo, respectivamente. Otras colonias fueron la Nueva Aurora y Tierra y Libertad, que afectaron terrenos de los ranchos Colorado y San Luis Gonzaga (Ibíd.: 18) (Plano 9). Además a La Libertad, el gobierno estatal le otorga la categoría de pueblo y poco después el rango de Junta Auxiliar del municipio de Puebla (González, 2014: 52).

En esta coyuntura de la negociación y regulación del proceso inmobiliario, es que se emite el decreto de 1923 para controlar el surgimiento de colonias.³¹ Sin embargo, podemos asegurar que este instrumento lo que hace es insertar la figura del gobernador del estado en el proceso de negociación y transmisión de la propiedad privada, tal como se corrobora en su artículo primero (Gobierno Estatal, 1923: 66), con lo que ya no serían dos los actores implicados en la producción y circulación de suelo urbano, sino que aparece un tercero que detentara el poder de decisión en el proceso de autorización de ocupación del espacio mediante contrato con los colonos de acuerdo al artículo tercero del mismo decreto (Ídem), convirtiéndose el gobernador, además de un elemento articulador de intereses en el transcurso de la negociación, en el dispositivo técnico de la planificación urbana al ser a quien le correspondía aprobar los planos de construcción y quien fijaba el límite temporal para llevar a cabo ese proceso (Ídem).

Este hecho contribuyó a reconfigurar la figura del colono, el cual para dar cumplimiento a la serie de disposiciones empezaría a generar sociedades que le permitieran acceder al suelo y proceder a su lotificación, con la única finalidad de tener acceso a la vivienda (Vélez, 2007: 73). A partir del decreto de 1923 se pusieron candados para la ocupación del espacio urbano, destacando la facultad del gobernador para recurrir a la expropiación (Ibíd.: 70). Hechos que nos muestran el poder que a partir de este momento empezaría a detentar el ejecutivo estatal en la planificación urbana.

³¹ Periódico Oficial del Estado, 17 de agosto de 1923. Decreto que faculta al Ejecutivo del Estado para establecer colonias en los alrededores de los grandes centros de población y donde lo exijan las necesidades de la sociedad.

1.3. La planificación posrevolucionaria en Puebla

En 1930 la ciudad tenía 114,793 habitantes. Se habían sumado 49 manzanas a las de 1920, dando un total de 255 y se tenían 3,000 predios urbanos (Cordero, 1965: 27). La extensión de la mancha urbana era de 10.60 km². Continuaba la ampliación por la periferia mediante el surgimiento de asentamientos populares, que eran, entre otras circunstancias y como hemos visto, producto de la incipiente circulación de suelo rural por parte de los terratenientes, o bien, resultado de invasiones proletarias sobre la llamada “tierra ociosa”. En otros casos, surgirían a raíz de la creación de nuevos centros de población en las tierras del reparto agrario y de la aprobación de proyectos de colonización por parte del gobierno estatal, ante las solicitudes sociales y gremiales de allegarse de suelo para vivienda en tierras de los ranchos y haciendas.

Fue en este sentido como ya hemos visto, que el gobierno estatal buscó la manera de regular la conformación de estos nuevos desarrollos periféricos mediante la serie de normas establecidas a partir del Decreto de 1923, que si bien, más que reglamentar, vigiló la manera en la que se desarrolló el espacio habitacional. Podemos decir que fue el punto de partida para la nueva sistematización del sistema de planificación en Puebla. El hecho de vigilar el espacio, hizo de los instrumentos de regulación, un conjunto sistematizado de normas que al limitar el uso de suelo urbano protegieron el estatus de propiedad y la renta del suelo. Una idea de restricción foucaultiana donde el que no cumple la norma queda fuera del territorio de privilegio. Las acciones gubernamentales para establecer la manera en la que se debían desarrollar los espacios habitacionales, serían parte del trascurso vinculatorio de la planificación local con la nacional.

La sistematización de la planificación en Puebla, no se hubiera concretado en los siguientes años de no ser porque a nivel nacional, en 1930, se emite la Ley sobre Planeación General de la República,³² la cual, precisó la forma en la que se organizarían las actividades administrativas del Estado: un programa definido a fin de conseguir el desarrollo ordenado y armónico del país (Gobierno Federal: 1930: 7). El Estado, a través

³² Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 1930. Ley sobre Planeación General de la República.

de sus dependencias, se aseguraría de atender programáticamente los problemas del desarrollo económico y social, donde innegablemente, se ceñía lo urbano.

Con la aparición de esta Ley, el Estado mexicano había empezado a construir el marco normativo a partir del cual se sistematizarían los instrumentos urbanos. El proceso era atendido por un instrumento técnico y un agente regulador que delimitaban el espacio de acción, estos eran el Plano Nacional de México y la Comisión Nacional de Planeación (Ídem). Este proceso de planificación periódica, regular e institucional, y que representó un esfuerzo loable a pesar de sus limitaciones, estaba inspirado en ideas que florecían en países más desarrollados. Al respecto señala Sánchez:

“La LPGR, aun con sus limitaciones, marcó el inicio de los esfuerzos del Estado por reorganizar el territorio a partir de experiencias de planeación (...) representó un esfuerzo muy valioso para México debido a que sus intentos de planeación, se realizaban en un mundo convulsionado por la crisis, en la etapa previa a la Segunda Guerra Mundial y entre las influencias del Primer Plan Quinquenal que concluía en la Unión Soviética” (1996: 26)

Si bien la Ley sobre Planeación General de la República, expresaba como uno de los primeros pasos para atender la problemática urbana, la generación de Planos Reguladores y Comisiones locales de Planificación, pasarían algunos años para que en Puebla se definieran estos objetivos y se concretara el engarzamiento efectivo de la política local con la nacional,³³ por lo que los gobernantes, sólo se centraron inicialmente en atender la problemática que le representaban los dos productos inmobiliarios en desarrollo: las colonias y los fraccionamientos.

³³ En un intento por establecer un régimen de planeación temporalmente regulado y a consecuencia de la Ley sobre Planeación General de la República, se crean los planes sexenales de Gobierno, documentos que eran el bosquejo general de la política que se implementaría a partir de la administración presidencial de sexenios iniciados en 1934 (Sánchez, 1996: 710), hecho político-temporal que en Puebla se dio hasta 1945. A partir de las directrices económicas del Plan Sexenal de 1940-1946, se crea el Fondo para el Fomento Industrial de 1941, cuyo objetivo era la promoción mediante estímulos fiscales de industrias consideradas de interés para la economía (Pichardo, 1972: 16), en Puebla, el 2 de febrero de 1943 se publica la Ley de subsidio a las industrias nuevas en el Estado, con lo que podríamos establecer que este es el momento en el que se engarza la política local con la nacional. Al tiempo de emitirse dicha ley, el exgobernador del estado, Maximino Ávila Camacho, era el Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas a nivel federal, y su hermano Manuel, otro poblano, era Presidente de la República. Este encadenamiento de la política local con la nacional se afianzó con la Ley de Planificación y Zonificación en el Estado de 1945, la cual, concretaba el objetivo de la Ley sobre Planeación de 1930 de tener una Comisión local de Planificación, que a su vez, fue determinante para generar el Plano Regulador de 1952.

Engarzamiento entre la colonia y la territorialidad

Hacia 1930, la vivienda, como elemento de vida urbana central, básicamente se dividía entre los que desde siempre la habían poseído, y entre quienes la arrendaban en los cuartos de las vecindades. La otra vivienda, la de la vida urbana periférica, era la de los barrios populares degradados donde todavía, se localizaba el primigenio aparato productivo que junto con las tierras de cultivo, rodeaban la ciudad. Más allá de esta periferia, estaba aquello indeseable urbanísticamente, lo cual, en la visión social de la época, eran los asentamientos indígenas, los de la no ciudad. El damero, en cierta forma, seguía operando como el trazo que ordenó las actividades para la ciudad, el goce de la tierra urbana y sus recursos, a favor de quienes podían organizarse en ella.

Entre 1932 y 1943, en Puebla se elaboró un vasto sistema normativo que si bien continuaba la política de reglamentación y restricción en torno a la utilización del espacio urbano del Decreto de 1923, podemos decir que mediante la sucesiva emisión temática de normas urbanas, pretendía atender las disposiciones programáticas de la Ley sobre Planeación General de la República. Es decir, regir bajo una línea de atención a problemas sociales específicos, en este caso, la vivienda a través de la regulación de los elementos urbanos que la ofertaban: el popular de las colonias y el residencial del fraccionamiento, los cuales, caracterizaron el espacio habitacional en la época posrevolucionaria. Ambos ocupando una vieja periferia, que ante los cambios en los patrones de ocupación del suelo, modificaban la renta urbana.

El ejido había transformado el sistema de propiedad de la tierra, de lo privado a lo colectivo, sin embargo, la tierra ejidal sería central en las nuevas formas de producción y circulación de mercancías inmobiliarias. Surgieron colonias como resultado de haber destinado parte del suelo del ejido para la construcción de la vivienda de quienes eran los beneficiados del reparto agrario. De esta manera, ejidatarios de San Jerónimo Caleras fundaron en 1933 la colonia Aquiles Serdán, y los de San Felipe Hueyotlipan en 1934, la colonia Clotilde Torres (Plano 9). El hecho de haber sido constituidas en suelo ejidal implicó que su gestión, fuera ante instancias federales y no locales al tratarse de fundos legales (González, 2011: 19). Irónicamente asentamientos urbanos en tierras rurales.

Los casos de las dos colonias mencionadas son relevantes, ya que si bien estaban fundadas en suelo supuestamente agrario, se encontraban adyacentes a la mancha urbana, teniendo además como característica política, su pertenecía a poblados de municipios ajenos al de Puebla. Esta última particularidad se repitió en otros casos de colonias anexas a la ciudad de Puebla, que si bien no fueron fundadas en suelo ejidal, sí contribuyeron al igual que las primeras, para construir lo que podemos llamar la excusa política de la integración urbana para ejecutar las anexiones municipales.

Ejemplos de lo mencionado fueron colonias como la Cuauhtémoc, Santa María, Morelos, y Guadalupe, localizadas en lo que era el municipio de Ignacio Mariscal (después de su anexión en 1940 llamado San Pablo Xochimehuacán), las cuales fueron segregadas de dicho municipio en 1940 para integrarlas al de Puebla (González, 2014: 139-140). Misma suerte corrió la ya mencionada colonia Aquiles Serdán, que es integrada al municipio de Puebla en 1941 segregándola del municipio de San Jerónimo Caleras, (el cual será anexado en su totalidad en 1962). Otro caso fueron las colonias Ignacio Zaragoza e Ideal del Porvenir, en territorio del que todavía era un municipio libre, Totimehuacán (anexado en 1962). Estas dos últimas colonias en conjunto con la colonia Chapultepec, (que había sido fundada dentro de los límites del municipio de Amozoc y al cual se le segrega una fracción territorial en 1962) fueron integradas al municipio de Puebla pero a través de una nueva demarcación política interna.³⁴ La colonia, empezaba a ser un hecho espacial de ocupación poblacional que involucraba actos de dominación territorial ante su inmediatez con la mancha urbana.

Ante la flexibilización de acceso al suelo de la política agraria, surgió otro tipo de asentamiento rural-urbano, es decir, el que se creaba en la tierra agrícola perteneciente al territorio municipal de la ciudad de Puebla y que a pesar de la necesidad de vivienda, nada tenía que ver con la demanda campesina de tierra para el trabajo. En este caso, los colonos, pidieron ser partícipes de los beneficios ejidales demandando la dotación de

³⁴ Más adelante se analiza el proceso de anexión municipal de 1962, el cual dejó como resultado, la reconfiguración interna del municipio de Puebla. Fue en ese contexto donde las colonias, Ignacio Zaragoza, Ideal del Porvenir y Chapultepec, entre otras, pasarían a formar parte de lo que se llamó la Junta Auxiliar de Ignacio Zaragoza.

tierras para ampliar sus asentamientos. Estas solicitudes fueron negadas principalmente bajo el argumento de su cercanía a la ciudad y la inexistencia de fincas para la afectación ejidal, por lo que aunque no lograron el cometido territorial, sirvieron para que el gobierno las integrara de manera oficial al entramado urbano, entre estas colonias estuvieron: El Porvenir, Miguel Negrete, y Azcárate (Ibíd.: 79) (Plano 9).

Aunque gran parte de la tierra de las haciendas y ranchos fue convertida en propiedad ejidal, en muchos casos, ante las demandas populares de disponer de ellas para colonizarlas o hacerlas proclives del reparto agrario, los dueños, tratando de evitar la confiscación del Estado, y sin tener la intención de desarrollarlas urbanísticamente, las fraccionaron a favor de la pequeña propiedad (Ibíd.: 87). Podemos afirmar que esa fue una recomposición del mercado de suelo por la promoción que harían de la tierra rural los dueños de ranchos y haciendas. Y se puede decir que con ello florece la participación del capital en el desarrollo inmobiliario de la ciudad de Puebla. Aun cuando este primigenio agente inmobiliario, no estaba sujeto a normas urbanas, su participación será determinante en el surgimiento y desarrollo de nuevos elementos urbanos que intensificarían el crecimiento de la ciudad y la oferta de vivienda: las colonias y los fraccionamientos (López, 1995: 193).

La expansión de la ciudad en estos años fue producto de un proceso inmobiliario retratado por González (2011: 16) como “la disputa por el territorio”. De acuerdo al autor, es una lucha por el suelo que se divide en tres lapsos determinados por momentos políticos donde se entreteje la disputa por el poder,³⁵ y donde la tierra rural de ranchos y haciendas, irá cediendo ante la incesante demanda de vivienda. Por lo que en todo ese tiempo, la normativa que se va implementando, más que establecer medidas restrictivas para la utilización del espacio, al parecer actuó a favor de quienes podían y querían hacer uso del espacio urbano a través de los recursos que el poder les otorgaba.

³⁵ Al respecto, González (2011: 19) habla de cómo gobernadores como Leónides Andrew Almazán, aprovecharon la coyuntura política de la sucesión gubernamental de 1932 para que en el ánimo de ganar adeptos para su candidato, autoriza la creación de nuevas colonias a grupos identificados con sindicatos obreros y sociedades cooperativas. Lo que identificamos, es la manera en la que se corporativizaba la necesidad de suelo para vivienda para que a través de los acuerdos entre el gobierno y los movimientos sociales emanados de las causas de la Revolución, se legitimara tanto el arribo al poder como el arribo al suelo urbano.

La incesante demanda de suelo urbano

La continua urbanización a través de colonias y la disputa social sobre el suelo que dicho proceso generaba, dio como secuela la introducción de reformas al Decreto para establecer colonias de 1923. Los cambios, efectuados en 1931, 1932 y 1936,³⁶ si bien introdujeron normas para aprobar o negar la construcción de nuevo espacio habitacional reglamentando las solicitudes de urbanización, también determinaron las formas de financiamiento e inversión del proceso de generación de vivienda y desarrollo urbano (Vélez, 2007: 68), priorizando además, la carga impositiva sobre la propiedad mediante el gravamen catastral y la manera en la que se construiría el espacio habitacional.³⁷

Bajo una tendencia expropiatoria a favor del interés público y bajo la amenaza de pagar el valor catastral a los dueños de los terrenos a colonizar (González, 2014: 83), el gobierno estatal hizo frente a la constante demanda de suelo para vivienda mediante el Decreto de 1931. Como se puede analizar al leer los artículos primero, segundo, tercero y cuarto de dicho documento, el gobierno estatal mediante solicitudes de los colonos, pretendió evitar la especulación del suelo estableciendo parámetros de uso y destino, y restringiendo además, el acceso a la lotificación a quienes presumiblemente se consideraba sujetos indeseables (Gobierno Estatal, 1931: 56).

Así fue como surgieron las siguientes colonias: Motolinia, Vicente Guerrero y Unión de Jardineros (después Francisco Villa) en terrenos del rancho El Mirador, a solicitud de las sociedades de colonos; la colonia José María Morelos en terrenos del antiguo Rancho de Calva, a solicitud de la Sociedad Colonizadora; la colonia San Miguel Pajaritas en terrenos del rancho La Cruz, a solicitud de Empleados de Correos y Telégrafos; la colonia Insurgentes en terrenos de los ranchos de Toledo y El Pópulo, a solicitud de la Sociedad

³⁶ Todo publicado en el Periódico Oficial del Estado en las siguientes fechas: A) 25 de septiembre de 1931. Decreto por el cual se reforma y adiciona el del 17 de agosto de 1923 relativo a expropiaciones por causa de utilidad pública. B) 18 de marzo de 1932. Reglamento para la formación de colonias urbanas y nuevos centros de población. C) 26 de junio de 1932. Reglamento para la formación de colonias urbanas y nuevos centros de población que deroga el anterior. D) 9 de junio de 1936. Decreto relativo a la urbanización de Colonias en el Municipio de Puebla.

³⁷ En este sentido se publicaron en el Periódico Oficial del Estado las siguientes leyes: A) 12 de enero de 1932. Ley Catastral del Estado de Puebla. B) 18 de junio de 1935. Ley de Construcciones y Reglamento de Construcciones para el Estado de Puebla.

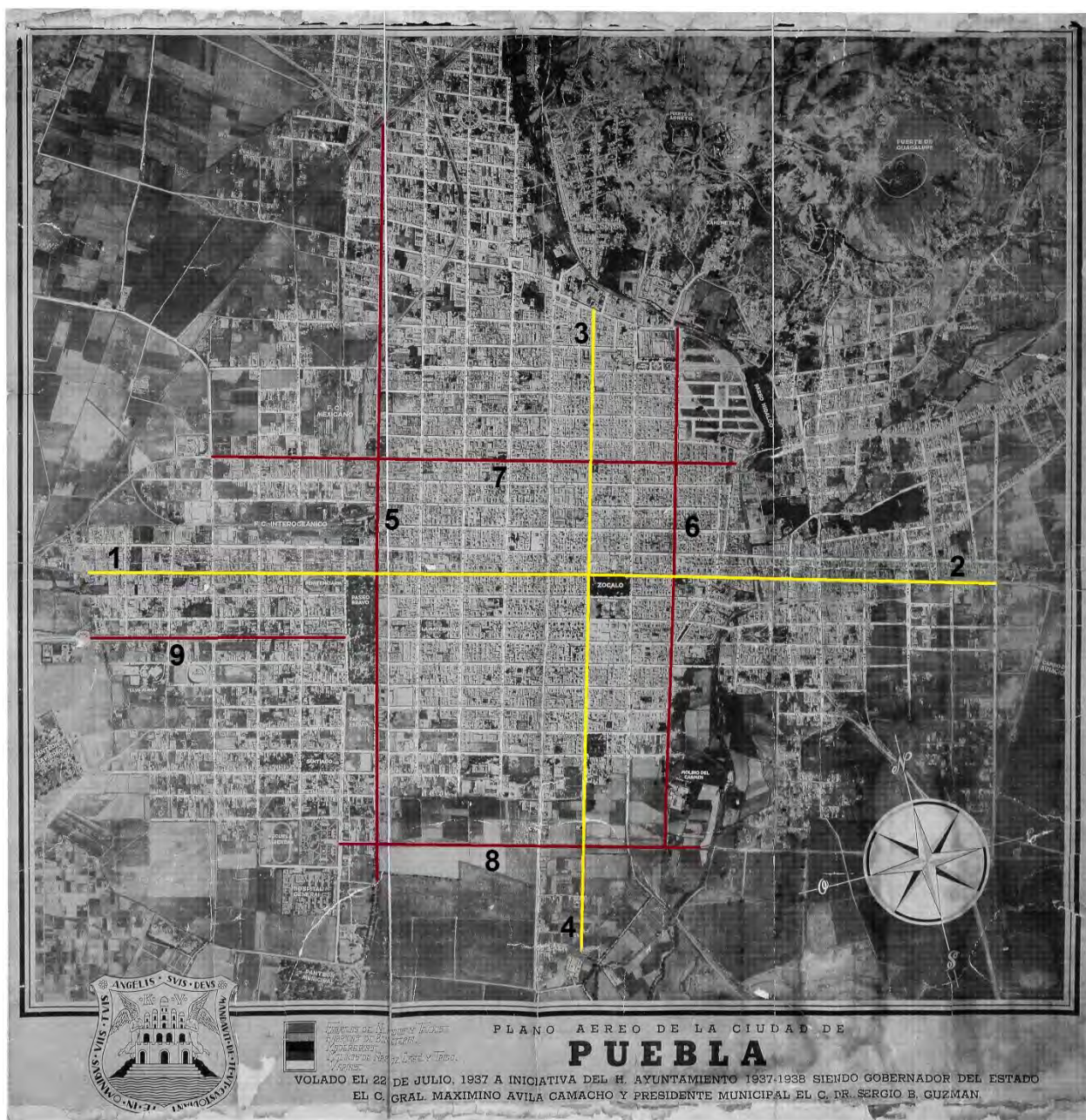
Cooperativa Urbanizadora; la colonia Villa de los Ángeles (también llamada Santa Cruz Los Ángeles) en terrenos del rancho de Las Ánimas, a solicitud de la Sociedad Cooperativa; y la colonia Unión, en terrenos de la Ladrillera de la Misericordia a solicitud de Vecinos del Barrio (González, 2014: 84-85) (Plano 9).

Para evitar las afectaciones que la normativa vigente les ocasionaba, los dueños de la tierra, rancheros y hacendados, reaccionaron estimulando la construcción de los desarrollos inmobiliarios capitalistas que les redituaban utilidades: los fraccionamientos (González, 2011: 19). En la década de los treinta, la población seguiría migrando del tradicional casco de damero a las zonas donde tanto la colonia como el fraccionamiento se apuntalaban, punto de inflexión que determinó el tipo de población que en adelante habitaría tanto el centro como la periferia inmediata.

Para 1940 la ciudad de Puebla ya tenía 138,491 habitantes. No sabemos qué área tenía la mancha urbana en ese año, pero sí conocemos la conformación real de la trama en esa época marcada por el perfil morfológico del damero, es decir, la horizontalidad en la vivienda y el trazado de ejes viales largos y rectos, hecho que contribuyó al paso de los años al uso intensivo del suelo (Plano 10). Tan solo entre 1930 y 1940, la ciudad incrementó en 146 manzanas su espacio urbano llegando a un total de 401 manzanas (Cordero, 1965: 26). Es decir, para 1940 había un 63% más de suelo urbano considerando las 255 manzanas de 1930.

A partir de la normativa de espacios habitacionales, colonias y fraccionamientos se consolidaron, haciendo de la expansión urbana, una constante del inminente avance inmobiliario bajo la directriz centralista del gobierno estatal. En 1940 esta característica autoritaria de la planificación fue anulada mediante la Ley sobre Fraccionamientos Urbanos para la ciudad de Puebla,³⁸ por lo menos temporalmente, ya que en 1945 la Ley de Planificación estatal revertiría lo dispuesto. La Ley sobre Fraccionamientos, delegó en el ayuntamiento la potestad de autorización y concertación entre municipio y colonos, acciones que mantenía en absoluto control el gobierno estatal desde el decreto de 1923, cuando se facultó al gobernador del estado para establecer colonias (Vélez, 2007: 75).

³⁸ Periódico Oficial del Estado, 27 de agosto de 1940. Ley sobre Fraccionamientos Urbanos para la ciudad de Puebla.



Plano 10.- Plano aéreo de la ciudad de Puebla en 1937. Autor: Volado el 22 de julio de 1937 a iniciativa del H. Ayuntamiento 1937-1938. Modificaciones propias. Fuente: Electrónica a través del sitio www.fotosdepuebla.org

Notas propias: Ejes viales de importancia actual: 1. Avenida de la Reforma 2. Avenida del Ayuntamiento (hoy Palafox y Mendoza), 3. Calle 5 de Mayo, 4. Calle 16 de Septiembre, 5. Calle 11 Norte-Sur, 6. Calle 4 Norte-Sur, 7. Avenida 10 Oriente-Poniente, 8. Avenida 25 Oriente-Poniente y 9. Avenida La Libertad (hoy Juárez).

A diferencia del pasado cuando se fundaban colonias a base de la ocupación, expropiación y circulación irregular del suelo, la Ley de Fraccionamientos de 1940 establecía en su artículo segundo, que la tierra debía estar en legítima posesión de los solicitantes de la urbanización (Gobierno Estatal, 1940: 2), por lo que esta ley, fue determinante para establecer las formas de gestión a seguir para obtener autorización sobre las superficies urbanizables en el ánimo de tratar de revertir el atraso en las obras de equipamiento y urbanización que las colonias habían padecido.

Atendiendo a las disposiciones de la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, en 1940 mediante la Ley de Fraccionamientos, se nombró una Comisión de Planificación local que sería encabezada por el Presidente Municipal, la cual, se encargaría de aprobar o rechazar los proyectos presentados, como se estableció en los artículos octavo y once (Ibíd.: 3). Por lo que el proceso de urbanización, al pasar del control estatal al municipal, aunque ya no centralizado, continuaría subyugado. En 1943 se emite un nuevo decreto que estimula la construcción de fraccionamientos al declararlos de utilidad pública forzando el bastimento de la urbanización.³⁹

Como consecuencia de la recomposición del proceso inmobiliario, en el primer lustro de la década de los cuarenta las colonias dan paso a los fraccionamientos, surgiendo los de San Francisco en 1940, América y Chula Vista en 1943, y Huexotitla y Agua Azul ya en 1946 (Vélez, 2007: 81). En Puebla, con la modificación de los tiempos de gobierno,⁴⁰ y una expansión física de la ciudad que era un hecho inmobiliario periférico, podemos decir que culminaba la etapa de planificación posrevolucionaria, la cual, tendría como siguiente paso, la modernización del sistema de planificación urbana. Se elaborarían instrumentos jurídicos y herramientas programáticas que establecerían nuevas normas de diseño para la utilización del espacio.

³⁹ Periódico Oficial del Estado, 16 de noviembre de 1943. Decreto que declara de utilidad pública la construcción de fraccionamientos urbanos y el alineamiento de las calles, en los municipios del Estado

⁴⁰ Hasta 1945, los gobernadores del estado duraban en el cargo cuatro años. La reforma publicada el 2 de junio de 1944 al artículo 66° de la Constitución Política del Estado de Puebla, amplía el periodo de gobierno que pasó a ser de seis años (García, 2008: 21), este periodo sería conocido comúnmente como sexenio. Por su parte la modificación al artículo 103° en la misma fecha, amplió el periodo de los ayuntamientos de dos a tres años (Ibíd.: 25), periodo que se conoce como trienio.

CONCLUSIONES

A principios del siglo XX, la ciudad de Puebla mantenía una relación ordenada entre crecimiento y población.⁴¹ Su morfología, herencia del pasado colonial bajo el principio de diseño ortogonal, se caracterizaba por un crecimiento sucesivo de manzanas rectangulares a partir de un casco central donde, el barrio indígena periférico, era lo que estaba más allá del radio de acción y contención, y por lo tanto, era la no ciudad de la ciudad del damero (Lámina 1).

Durante los primeros años posrevolucionarios, la lucha armada había heredado dos circunstancias migratorias al proceso urbano: en primer lugar, la llegada del sector campesino a la tierra periférica de la ciudad a partir del reparto agrario, y en segundo, la salida del sector obrero y popular del centro de la ciudad hacía esa misma tierra. Una confluencia en el desplazamiento de los sectores sociales desprotegidos que contribuyeron a transformar en los siguientes años, el panorama periférico de la ciudad de Puebla. A partir de estos hechos, la ciudad creció entre 1915 y 1945 bajo una nueva figura en el marco jurídico de la propiedad de la tierra y la formación de un nuevo espacio habitacional: el suelo ejidal y la colonia popular.

Ambos elementos de la estructura espacial surgieron a partir de los reclamos sociales revolucionarios, principalmente por parte de la población carente de recursos económicos. Por un lado aquellos que exigían tierra y por otro los que demandaban vivienda, una como reclamo campesino y otra como anhelo obrero. Lo que podríamos decir era el encuentro de las necesidades sociales que quedarían impresas en el territorio y el espacio, no era sino resultado de un conjunto de condiciones sociales como pobreza, desigualdad y marginalidad, las cuales, se reunían a partir de una posición urbana en torno a la ocupación de la superficie adyacente rural, y de una posición rural en torno a la ocupación de la superficie periférica de la ciudad. Estos dos hechos se engranaron para configurar lo que fue la expansión de Puebla a partir de la reconversión urbana de la tierra ejidal en el transcurso de los siguientes años.

⁴¹ Para mayor análisis del momento y accionar espacial en el periodo, consultar el Mapa 1 y la Figura 1 al final de estas conclusiones.

Después de la Revolución, y al igual que en muchas ciudades de México, el reparto agrario dejó en Puebla la constitución de ejidos en lo que fueron las grandes áreas de las haciendas y ranchos, los cuales, rigieron el espacio circundante de la ciudad antes y durante el Porfiriato. El aparato productivo de Puebla, en gran parte se había desarrollado en dichas tierras, por lo que la dotación ejidal significó en cierto sentido, la desaparición de algunas actividades fabriles y la relocalización espacial de las que subsistieron.

La posibilidad de obtener tierra por medio del Estado a través del reparto agrario, hizo que algunos sectores sociales no campesinos que habían construido vivienda en las cercanías de lo que fueron fábricas y molinos -como una alternativa al sistema de vivienda bajo renta del centro de la ciudad-, simularan su inclusión en ese sector para obtener de forma gratuita la tierra que se desprendía de los latifundios. Por otra parte las tierras que escaparon a la intervención del Estado, se constituyeron en otra fuente de abasto de suelo para la vivienda popular a través del parcelamiento que hicieron los terratenientes. Estos hechos fueron en parte los que dieron origen a las colonias populares de la ciudad de Puebla, con lo que la expansión urbana en estos años, se dio a través de espacios inmobiliarios carentes de normas que los regularan, al ser por un lado un proceso surgido de la necesidad social, y por el otro producto de la agudeza mental privada, es decir quienes requerían de suelo para vivienda, y quienes lo tenían y no deseaban perder la renta del mismo a manos de la política de reparto agrario del Estado, por lo que a partir del activo mercado de tierras rurales, se emitieron las primeras normas mediante las cuales, el gobierno estatal buscó controlar el crecimiento urbano.⁴²

A diferencia del diseño espacial en el trazo de damero, el crecimiento urbano de la colonia popular distó morfológicamente de la retícula histórica de la ciudad, principalmente porque empezaban a distinguirse los patrones de uso urbano de la malla central. La segregación urbana ya no era un hecho sólo escenificado entre el casco de damero y los barrios indígenas, sino que la disputa espacial, se daba ahora entre lo que era la austeridad del diseño popular y la opulencia colonial. La ciudad era la ciudad del crecimiento por colonias a lo largo de los ejes de caminos (Lámina 2).

⁴² Para mayor análisis del comportamiento de la política pública en el periodo, consultar el Cuadro 1 al final de estas conclusiones.

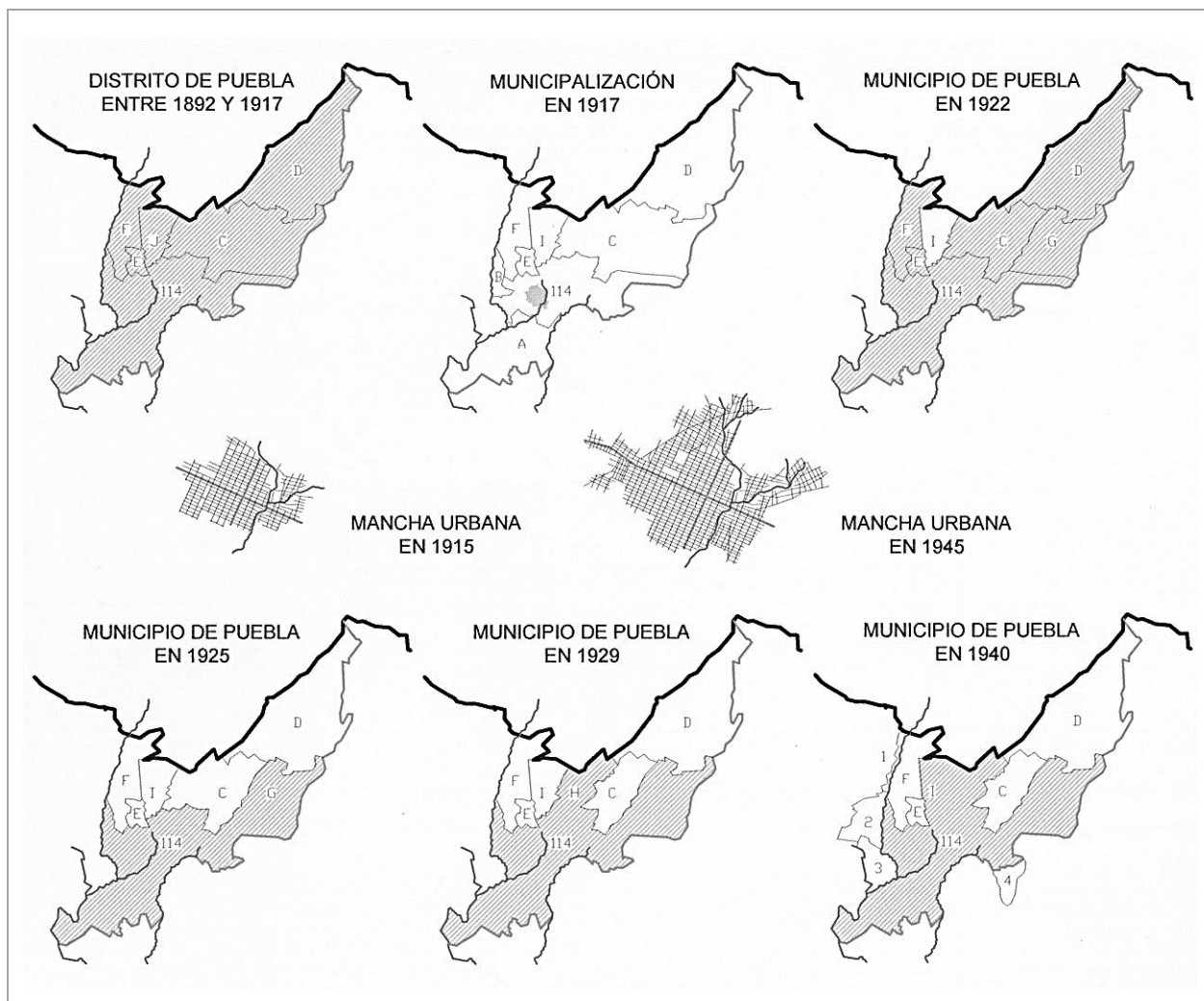
El proceso normativo se cimentó en la acotación del mercado formal e informal del suelo y la vivienda. Reglamentos para la formación de colonias, fueron la respuesta a la constitución de nuevos asentamientos humanos fincados en los alrededores rurales de los viejos límites municipales. A partir de esta circunstancia, se ejecutaron acciones de dominio territorial que si bien respondían a un proyecto de orden urbano, se sujetaron también al control de los recursos naturales existentes en el territorio de los municipios afectados por la serie de anexiones, adecuaciones y modificaciones de la configuración municipal a favor de la ciudad central, ejecutadas en 1922, 1925, 1929 y 1940.

En este periodo, se reforzó el histórico predominio que la ciudad de Puebla había sostenido desde su fundación sobre el territorio de los antiguos señoríos prehispánicos de Cholula y Totimehuacán, siendo en gran parte, centro natural de las regiones rurales del poniente y sur de la ciudad de Puebla respectivamente. De alguna manera, dichos pueblos habían heredado parte de su territorio a lo que eran los municipios colindantes del norte y oriente del municipio de la ciudad de Puebla.

En consecuencia, la política territorial de anexiones municipales se centró en integrar estos antiguos pueblos a la naciente periferia de las colonias, constituyendo un todo urbano mediante la fusión de estas con el viejo aparato industrial y el antiguo casco del damero. La ciudad pasó a tener un modelo de crecimiento municipal que con el paso de los años, fue integrando las zonas urbano-rurales contiguas así como sus recursos naturales, estuvieran o no dentro de la demarcación municipal.

Así, en este periodo, se desarrollaron una serie de acciones urbanas y territoriales donde colonias y anexiones, rompieron la unidad espacial y el crecimiento ordenado que había imperado en la ciudad hasta antes de la Revolución. Con la absorción de la nueva periferia, el conjunto de la ciudad se reestructuraba. Si bien fue notorio que al desarrollarse las colonias en los límites de la jurisdicción territorial, la élite política había tenido motivos para modificar la influencia de la ciudad a través del territorio municipal, lo relevante sería la recurrencia del mecanismo de anexión municipal en los próximos años, permitiendo a los tecnócratas de la planificación someter a su juicio no solo el nuevo territorio de la ciudad central, sino el de otros municipios aledaños no contemplados en estos años, alentándose así, la producción estatal del espacio.

Mapa 1.- La ciudad y su relación con el territorio 1915-1945



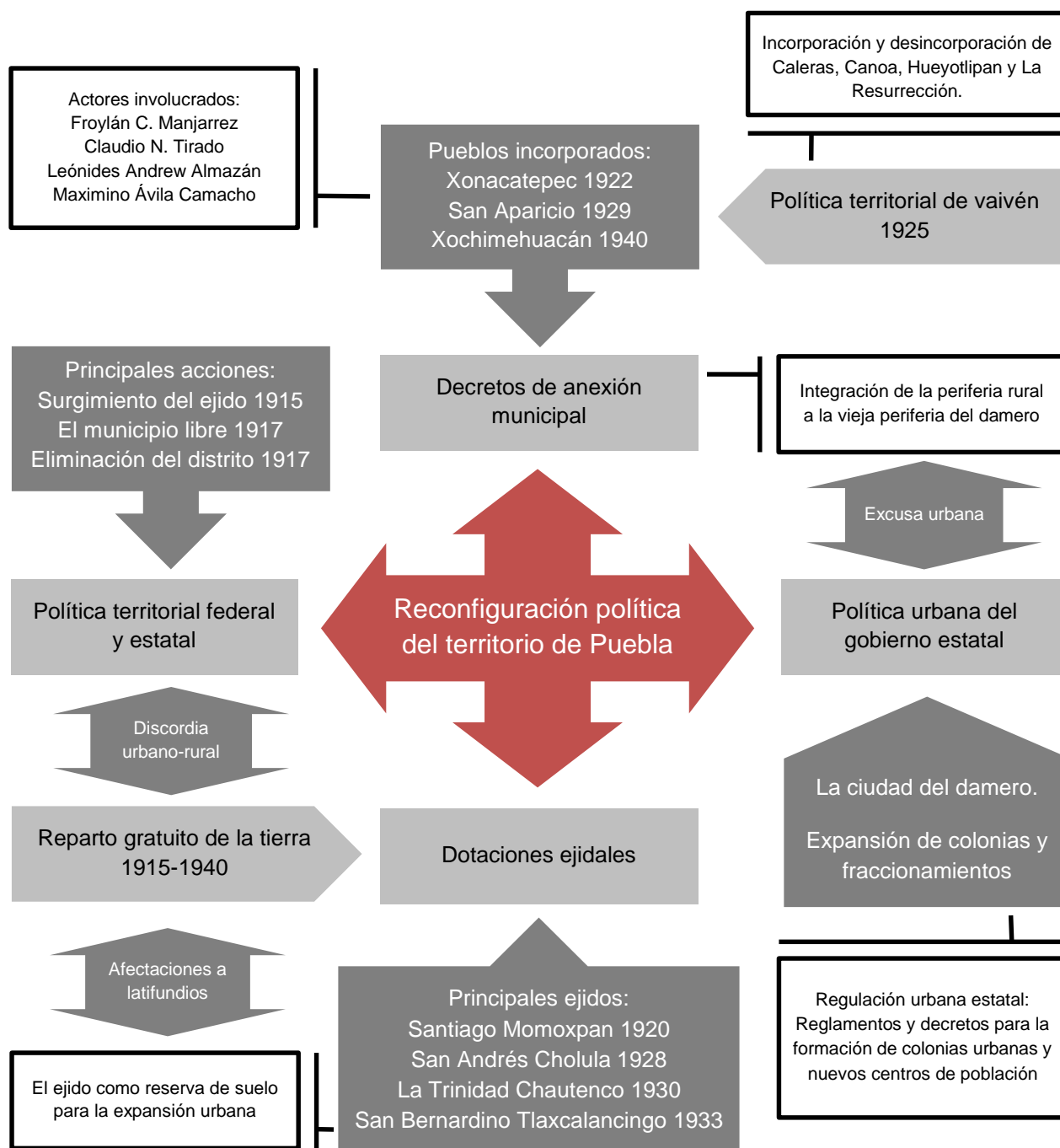
Política territorial de anexión y vaivén a favor del municipio de Puebla

114 Municipio de Puebla	E Hueyotlipán. Municipio vaivén en 1922, 1925 y 1962	J Mpio. Ignacio Mariscal creado 1907 (Xochimehuacán)
A La Libertad. Colonia perteneciente a Puebla	F Caleras. Municipio vaivén en 1922, 1925 y 1962	1 Zona industrial del Atoyac (Cauatlancingo)
B San Baltazar. Pueblo perteneciente a Puebla	G Xonacatepec. Pueblo anexado en 1922	2 Dotaciones ejidales en Cauatlancingo
C La Resurrección. Municipio mutilado en 1922 y 1929	H San Aparicio. Pueblo anexado en 1929	3 Dotaciones ejidales en San Andrés Cholula
D Canoa. Municipio vaivén en 1922, 1925 y 1962	I Xochimehuacán. Municipio anexado en 1940	4 Dotaciones ejidales en Amozoc

Nota: La representación espacial se realizó considerando la división política actual del estado y el municipio de Puebla. La clave asignada a Puebla corresponde con la señalada por el INAFED (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal).

Fuente: Elaboración propia.

Figura 1.- Esquematización del accionar espacial 1915-1945



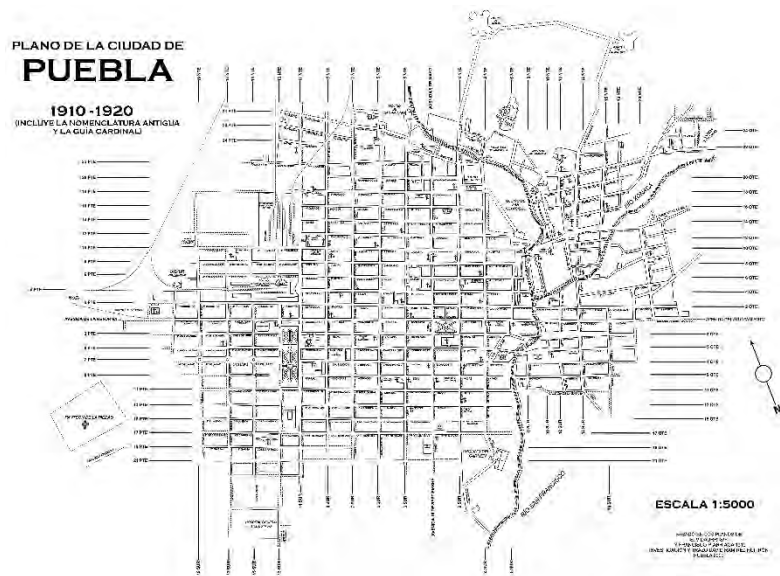
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1.- Comportamiento de la política urbana y territorial 1915-1945

Año	Ley o programa	Síntesis analítica
1916	Ley Orgánica Municipal	Se establecen las pautas que constituyen al municipio libre como base de la organización política y administrativa en el estado. Sin embargo, a pesar de las reformas jurídicas político-territoriales, a nivel estatal se seguían reproduciendo sistemas de control sobre los espacios y órganos internos de administración, que territorialmente, seguían quedando subordinados a una esfera de poder central. El municipio en Puebla, parecía una organización que más que territorial, era una redefinición denominativa, ya seguía siendo una réplica territorial y política de lo que fue hasta 1917 la figura del distrito.
1917	Constitución Estatal	
1917	Ley de División Territorial	
1917	Ley Orgánica Municipal	
1922 1925 1929	Decretos relativos a las condiciones municipales de Puebla	El poder estatal realizó acciones territoriales encaminadas al control político. Se mutilan territorios a favor de la demarcación central, esto representa la disminución de poderes locales y el establecimiento de un nuevo orden y jerarquía administrativa interna, que contribuye al control de un recurso como la tierra a través del control político de la demarcación municipal.
1923	Decreto que faculta al Ejecutivo del Estado para establecer colonias	Al procurar vigilar la expansión periférica y facultar el Congreso del Estado al titular del Poder Ejecutivo estatal para determinar la manera en la que se conformaran los asentamientos humanos a través del patrón de colonias y fraccionamientos, se vincula el proceso inmobiliario a la expansión de la ciudad, con lo que la mancha urbana crece al calor de un mercado inmobiliario carente de planes reguladores generales de desarrollo urbano que determinen el sentido de la expansión. El crecimiento urbano queda sujeto a los designios de una tecnocracia verticalizada de la planificación, que en este sentido, sólo asume el papel de rector del proceso de negociación sobre el espacio, con lo que la normatividad urbana generada entre 1923 y 1943, establece una producción inmobiliaria que llamamos de responsabilidad delegada, ya que son los colonos y lotificadores como implicados directos de la urbanización, quienes asumen el papel de planificadores. La urbanización es una continua disputa social sobre el suelo entre colonias y fraccionamientos.
1931	Decreto relativo a expropiaciones por causa de utilidad pública	
1932	Reglamento para la formación de colonias urbanas y nuevos centros de población	
1932	Ley Catastral	
1935	Ley de Construcciones	
1936	Decreto relativo a la urbanización de colonias	
1940	Ley de Fraccionamientos	
1943	Declaratoria de utilidad pública sobre la construcción de fraccionamientos	
1940	Decreto de supresión y anexión municipal de Ignacio Mariscal	Nuevamente un territorio ajeno es parte de la visión de los gobernantes de la ciudad central por mantener en su demarcación el control territorial. Lo relevante en este caso a diferencia de los de 1922, 1925 y 1929, fue la escisión e incorporación de colonias urbanas de un territorio hacia otro como parte de las acciones de la anexión, y una nueva relación política enmarcada en la cada vez más manifiesta competencia por la apropiación y control del agua como un recurso natural existente en territorios ajenos a la demarcación central.
1943	Ley de Subsidio a las industrias nuevas en el estado.	La industria como política económica, aparece en el aspecto jurídico como un elemento que incentiva y coadyuva al proceso de urbanización planificada, pero que además, se inserta en el marco de la modernización del Estado mexicano que dio paso a los nuevos proyectos de planificación a nivel estado.

Fuente: Elaboración propia.

Lámina 1.- La ciudad del damero



Plano A.- Plano de la ciudad de Puebla con la nomenclatura antigua y la guía cardinal 1910-1920. Autor: David Ramírez Huitrón. Fuente: Mapoteca "Jorge A. Vivó Escoto" de la BUAP. Modificaciones propias.

1. A principios de siglo, la ciudad se dividía en dos ya desde el diseño de trazo en el sitio. Por un lado la del esquema ortogonal novohispano y que se conservaría hasta el primer tercio del siglo XX, y por otro la del esquema sinuoso producto de la condición topográfica y que se localiza allende los ríos San Francisco, Alseseca y Atoyac, en ella, los barrios indígenas prevalecían (Plano A).

2. En la Imagen 1, se aprecian en primer plano el Zócalo y el Paseo Bravo, en medio de una cuadrícula que sólo es rota al fondo por el trazo sinuoso del río San Francisco y los barrios indígenas periféricos. Alrededor de la ciudad los solares de ex haciendas, ranchos y molinos. Aunque no existen datos de la extensión urbana en las tres primeras décadas del siglo XX, esta foto da cuenta de lo que era la ciudad entre 1910 y 1920, el viejo casco de damero hoy conocido como Centro Histórico.



Imagen 1.- Panorámica aérea de la ciudad de Puebla hacia 1920. Autor: Desconocido. Fuente: "Cartografía Histórica de la Ciudad de Puebla" del Dr. Francisco Manuel Vélez Pliego y Ambrosio Guzmán (compiladores) 1997. Gobierno del Estado de Puebla.

Fuente: Elaboración propia.

Lámina 2.- La ciudad de los barrios y colonias



Plano B.- Tranvías y caminos de Puebla. Autor: Allen Morrison.
Fuente: Electrónica. Modificaciones propias.

1. Entre 1930 y 1945 la expansión de la ciudad fue acompañada por el ocaso de la industria poblana de la transformación de materias primas. En general, los terrenos de la industria se localizaban a lo largo del río Atoyac, en dirección al estado de

Tlaxcala, eje de camino conocido como “fábricas”. En él estaban asentadas las principales textileras: La Constancia, La Covadonga y El Valor (Plano B).

2. En el segundo tercio del siglo XX surgen barrios y colonias populares que salen de la traza del damero, con lo que los caminos regionales aparecen como ejes expansivos de una ciudad que pierde la continuidad de la retícula.



Imagen 2.- Panorámica del centro de la ciudad hacia 1945. En primer plano el zócalo y catedral, a espaldas el Río San Francisco, y al fondo el nororiente de los viejos barrios y colonias periféricas.
Fuente: Acervo histórico del Fondo ICA.

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO

2

PLANIFICACIÓN AUTORITARIA ANTE EL ADVENIMIENTO DE LA INDUSTRIALIZACIÓN. 1945-1975

En 1945 el México de la posrevolución parecía cerrar un capítulo, el del intenso reparto agrario y el del militarismo revolucionario.⁴³ A nivel nacional entre 1940 y 1950, la planificación urbana empieza a tomar un perfil de pretendida modernidad, que podemos decir, era producto del llamado milagro económico mexicano,⁴⁴ en donde el acelerado crecimiento económico, estimulaba al desarrollo urbano (Garza, 2005: 42). El Estado mexicano se regía por una política encaminada a promover la inversión con la finalidad de construir la infraestructura necesaria que sirviera de soporte al intenso proceso de industrialización que experimentaba el país. Sin embargo, la concentración de recursos materiales en pocas zonas del territorio nacional, imponía un modelo expansionista de crecimiento urbano que era más un producto de las tasas de crecimiento de la población que de los procesos de planificación urbana, lo que llevaría a un modelo de país hegemonícamente urbano (Ibíd.: 43), aunque a costa del desarrollo rural.

El proceso de industrialización en lugar de contribuir al diseño y desarrollo de las ciudades, ante el incesante crecimiento demográfico, se convertiría en un elemento de caos expansivo que recaería en gran medida en los territorios rurales donde el aparato productivo se desarrollaba. La disposición de la política nacional en el marco del proceso de industrialización, en cierta medida contribuyo a relegar los asuntos urbanos, esto al favorecer la creciente actividad económica sin prever que el aumento demográfico,

⁴³ Si bien como menciona Meyer (2007: 117) es fácil ubicar el inicio del periodo posrevolucionario, su conclusión no lo es tanto. El momento cumbre de la posrevolución es para dicho autor el reparto agrario durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, y es en ese mismo gobierno, que en 1938 se inicia el ocaso posrevolucionario, siendo posible cerrarlo hasta mediados de la década de los ochenta, cuando el modelo económico del nacionalismo posrevolucionario da paso al neoliberalismo y la privatización. Lo que sí es posible afirmar, es que en 1945 el militarismo revolucionario dio un paso al costado para que se instauraran los gobiernos civiles en México. En Puebla, 1945 fue el año en el que también se iniciaron los periodos de gobierno estatal de seis años y los municipales de tres, los cuales rigen hasta el día de hoy la vida gubernamental del estado.

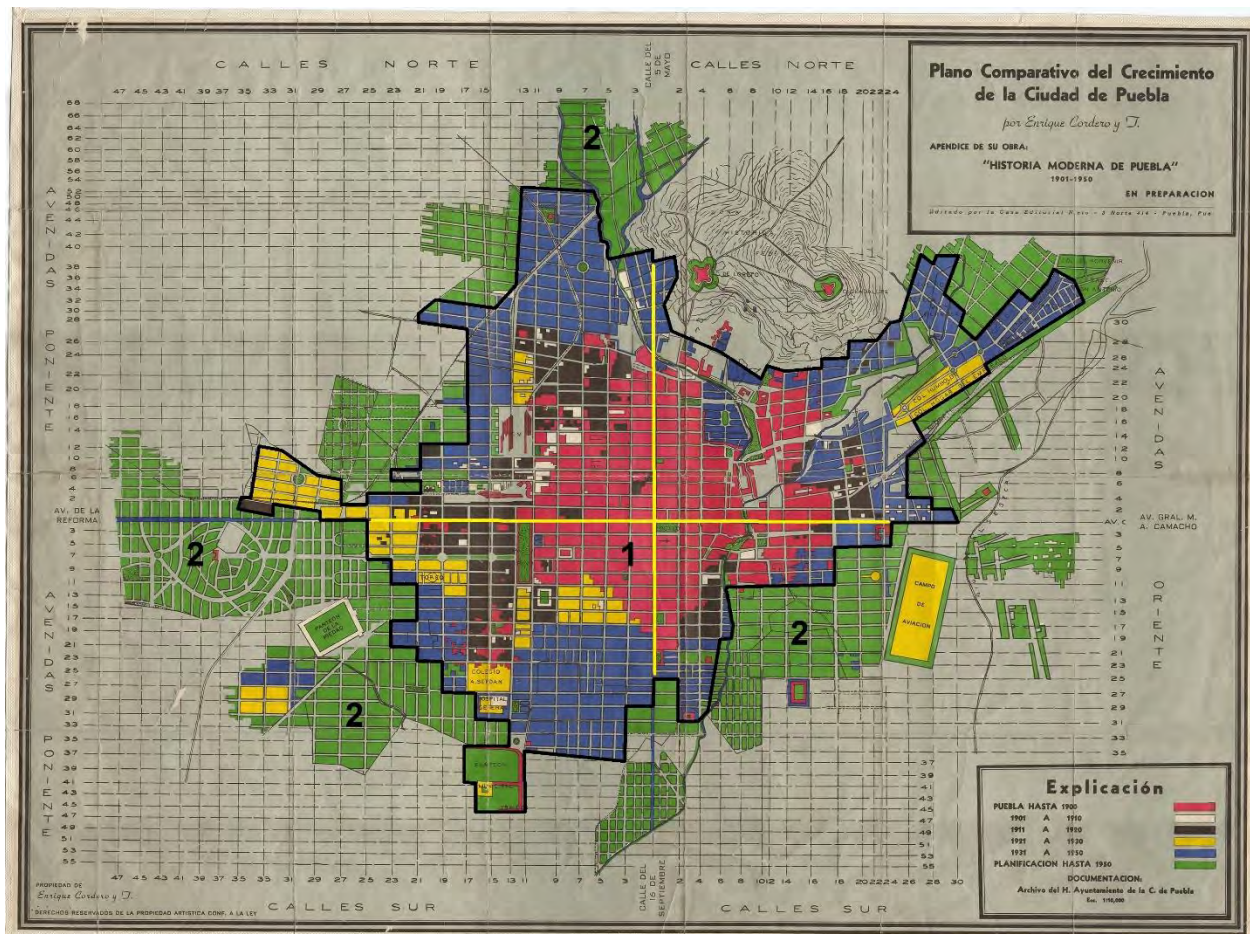
⁴⁴ El milagro económico mexicano, fue un período que transcurrió aproximadamente entre 1940 y 1970, siendo la década de los setenta la del ocaso. Este periodo se caracterizó por la aplicación de una serie de reformas económicas y sociales por parte del Estado para desarrollar el mercado interno y la industria, que diera paso hacia la formación de una nación moderna e industrializada, hecho que se vería reflejado en el crecimiento de las ciudades y su inalienable desarrollo urbano.

impactaba en la fisonomía urbano-rural que se empezaba a construir en las nuevas periferias de las ciudades. Sin que mediara el balance de crecimiento demográfico frente a la expansión urbana, la priorización a la industrialización provocó el trastocamiento progresivo del proceso de planificación urbana (Gutiérrez, 2009: 60), hecho que se vería reflejado en ciudades como Puebla.

Para 1950, la población de la ciudad de Puebla ya era 211,321 habitantes, mientras tanto, la mancha urbana tenía 14.60 km² (Plano 11). Había 14,174 hab/km² contra los 10,830 de 1930. El intenso desarrollo inmobiliario contribuyó a que en 1950, los predios urbanos llegaran a la cifra de 16,300 (Cordero, 1965: 26). A pesar del continuo desarrollo de colonias y fraccionamientos que evidentemente demandan suelo urbano, la ciudad se había densificado, manteniendo un cierto equilibrio entre incremento de población y expansión. Sin embargo, los cambios en la estructura urbana ante la naciente separación entre la vivienda y la industria, dejarían atrás el viejo casco de damero a favor de la periferia en el marco de una naciente lucha entre el suelo urbano y un suelo rural con predominio ejidal, respecto a lo cual, expone lo siguiente Flores:

“Históricamente, tanto el ejido como la ciudad, tuvieron que aprender, y construir, nuevas maneras de relacionarse y negociar un suelo que, en este caso, ambos reclaman como suyo, los primeros, como un producto de justicia social, y los segundos, como un suelo extraído de ‘su territorio’ de crecimiento. Los primeros con un consolidado marco jurídico agrario y un sistema político proteccionista y, los segundos, con un emergente y tardío sistema jurídico urbano” (2008: 52).

A partir del advenimiento de la industrialización, la ciudad de Puebla se expandiría a ritmos no vistos en la primera mitad del siglo XX. El dispendio de suelo rural se haría evidente. Una circunstancia que alentaría este proceso sería la baja renta del suelo rural, que fincado en el sistema de propiedad ejidal, representaba la forma más viable de parte del Estado para acceder a la tierra que diera soporte a la construcción del aparato productivo y la infraestructura que se proponía desarrollar. Bajo esta dinámica de progreso y modernidad, los gobernantes de la ciudad central nuevamente encaminarían la política territorial municipal a la expansión por anexión. Dicho lo anterior, la pregunta para este capítulo sería ¿Cómo se condujo el sistema de planificación estatal a partir de la industrialización promovida por el Estado mexicano?



Plano 11.- Plano comparativo del crecimiento de la ciudad de Puebla 1901-1950. En preparación. Autor: Enrique Cordero y Torres. Modificaciones propias. Fuente: Mapoteca "Jorge A. Vivó Escoto" de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Notas propias: Enrique Cordero y Torres señaló en este plano el crecimiento de la ciudad hasta 1950. El plano es el anteproyecto del que sería el "Plano comparativo del crecimiento de la ciudad de Puebla. 1900-1979", posteriormente incluido en las guías turísticas de Puebla, 1ª edición 1965 y 4ª edición 1979. El plano de la 4ª edición está incluido en el presente trabajo como Plano 18. En este plano de 1901-1950 hemos señalado lo siguiente: 1. En sentido estricto la mancha urbana compactada era la del casco de damero y las colonias surgidas hasta principios de los cuarenta. 2. El resto de la expansión urbana eran las colonias y fraccionamientos lotificados durante la década de los cuarenta todavía en proceso de consolidación.

2.1. La ciudad ante el reto de la modernidad

Hacia el segundo lustro de la década de los cuarenta, el incesante surgimiento de colonias empezaba a transformar la trama de la ciudad, extendiéndose principalmente al norte y poniente de los dos ejes de trazo principales (Plano 12). Iniciaba el sistema gubernamental de sexenios en el estado. En 1945 siendo gobernador Carlos Ignacio Betancourt Rojas, se legisla en el Ramo de Hacienda la Ley de Planificación y Zonificación en el Estado.⁴⁵ En ella, el diseño urbano quedó técnicamente definido a través de la zonificación, para lo cual, se dictó lo siguiente (Gobierno Estatal):

“Capítulo I (...) Artículo 2°.- Se entiende por zonificación para efectos de la presente Ley: I.- La restricción y reglamentación conveniente y equitativa del uso de la propiedad pública y privada. (...) Capítulo II (...) Artículo 3°.- El organismo que tendrá a su cargo, el estudio y resolución de los proyectos de Planificación y Zonificación, para el estado, será la Comisión Planificadora (...) Artículo 4°.- La Comisión Planificadora tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I.- Promover y estimular el interés público por labor ilustrativa (...) para la realización de los “Planes Reguladores” (...). IX.- Verificar los estudios técnicos necesarios para la determinación del impuesto que deben pagar los propietarios de los predios que específicamente mejoren o aumenten su valor con la realización de las obras públicas (...) dando a la Dirección General de Catastro, la intervención que le corresponde” (1945: 66-69).

Mediante la zonificación, el gobierno estatal aspiraba a empatar el desarrollo urbano con el valor por mejoría de la propiedad, es decir, una acción rentística que mediante la elaboración de un Plan Regulador donde se moldearía el diseño urbano, contribuirá al control de la renta del suelo generando derramas impositivas. Para ello, la creación de la nueva Comisión de Planificación sería determinante, ya que de acuerdo al artículo 22 de esta ley, estaría compuesta por representantes del gobierno estatal, municipal, catastral, y de rentas (Ibíd.: 69). Se trepaba a la Comisión de Planificación de 1940 en la que era el municipio el que la encabezaba, con lo que a pesar de que en la nueva Comisión se tendría un representante, el ayuntamiento era desplazado de facto. Más tarde, se irán consolidando jurídicamente estas disposiciones.

⁴⁵ Periódico Oficial del Estado, 11 de mayo de 1945. Ley de Planificación y Zonificación en el Estado.

Para 1951 gobernaba el estado Rafael Ávila Camacho, en su gobierno, se emitieron las leyes que concurrían con lo iniciado en 1945 en la Ley de Planificación y Zonificación del Estado. Entre las primeras medidas estuvo la actualización del registro catastral, emitiendo para ello en 1952 una nueva Ley del Catastro con su respectivo reglamento.⁴⁶ Un año después en 1953, se crean las Juntas de Mejoramiento Cívico y Material de Puebla,⁴⁷ con lo que se inserta un nuevo actor regulador e inversor al proceso institucionalizado de la planeación urbana, la iniciativa privada (Vélez, 2007: 89).

Es en este periodo, concretamente en 1956, que se emite una nueva Ley de Planificación y Mejoramiento Urbano,⁴⁸ la cual abrogó la de 1945 (Gobierno Estatal, 1956: 10). La principal diferencia entre una y otra fue que en la de 1956 se declaró de utilidad pública la planificación urbana, implantando además como norma la aplicación del Plano Regulador, resaltando el hecho de que nuevamente el Ejecutivo estatal tomaba el mando de la planificación. Esto sucedió al establecerse que la Comisión Planificadora debería estar encabezada por el gobernador, (Ibíd.: 4) con lo cual retomaba la función de concertador institucional permanente (Vélez, 2007: 86).

Este proceso de generación de los mecanismos y organismos que asistieran al proceso coordinado entre gobierno y sociedad del crecimiento urbano planificado quedaría cerrado en 1958, cuando siendo gobernador Fausto Manuel Ortega Olazo, se emitió la Ley que crea la Junta de Mejoramiento, Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla.⁴⁹ Así, este conjunto de medidas generaron una etapa sistémica de la planificación en Puebla, a partir de la cual, se pondrán en marcha algunos ejercicios de planificación urbana que atendieron a lo expuesto. Ideas como la zonificación y la proyección vial, irían definiendo la manera de comercializar el suelo de la ciudad, favoreciendo a las zonas de privilegio dentro de la trama urbana.

⁴⁶ Ambos instrumentos publicados en el Periódico Oficial del Estado en las siguientes fechas: A) 12 de agosto de 1952. Ley del Catastro. B) 16 de septiembre de 1952. Reglamento de la Ley del Catastro del Estado.

⁴⁷ Periódico Oficial del Estado, 24 de marzo de 1953. Ley que crea las Juntas de Mejoramiento Cívico y Material de Puebla.

⁴⁸ Periódico Oficial del Estado, 14 de diciembre de 1956. Ley de Planificación Integral y Mejoramiento Urbano del Estado de Puebla.

⁴⁹ Periódico Oficial del Estado, 7 de marzo de 1958. Ley que crea la Junta de Mejoramiento, Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla.

La construcción del espacio urbano privilegiado

A finales de la década de los cuarenta, inició la construcción del Fraccionamiento La Paz en terrenos localizados entre la traza de la ciudad central y Cholula (Melé, 2006: 273). Este desarrollo, fue erigido y comercializado por la compañía Fraccionamientos de Puebla S.A., propiedad de Rómulo O'Farril, (Cordero, 1965: 367) uno de los principales empresarios de la época. En su diseño se incorporaron espacios de esparcimiento urbano, glorietas, rotondas, y camellones, (Plano 12) sin embargo, la principal característica, fue la ocupación de las laderas del cerro de Centepec.⁵⁰

Cuando el gobierno construyó la Avenida de La Paz, -después La Libertad y hoy Juárez- que va del Paseo Bravo hasta el cerro de Centepec, se alentó el desarrollo de una nueva periferia en terrenos del Rancho de San Juan.⁵¹ El fraccionamiento se componía por 1,831 lotes (Melé, 2006: 273), los cuales tenían hasta 1,000 m² cada uno. Su superficie total era de 1,209,398 m² o lo que es lo mismo 1.20 km² (Gobierno Estatal, 1947: 8), la cual, representaba el 8.22% del total urbano de 1950. Además de su número y tamaño de lotes, de su diseño urbano y extensión total, lo cual ya lo diferenciaba de las colonias populares, contó desde el inicio con todos los permisos y servicios públicos. Estos hechos le confirieron en conjunto, un carácter de privilegio y exclusividad.

La construcción del Fraccionamiento de La Paz, era fruto de una visión de opulencia y modernidad ante la salida de las clases privilegiadas del entramado convencional del damero con vecindades y mayor conflictividad, y una alternativa a las

⁵⁰ En la cima del Cerro de San Juan Centepec, se encuentra el parque del Monumento a la Bandera y la iglesia de Nuestra Señora del Cielo. Este hecho, de rasgos cívico y religioso, le convirtió en una postal urbana clásica de la ciudad de Puebla.

⁵¹ Parece ser fue el 5 de enero de 1901, (Flores, 1991: 136) cuando es inaugurada por el presidente Porfirio Díaz al visitar Puebla. En el "Plano Topográfico Anunciador de la Ciudad de Puebla de 1908", aparece con el nombre de Calzada Porfirio Díaz (Plano 1), con su apertura como se observa en el plano, se conectaba el Paseo Bravo con los terrenos del Rancho de San Juan, lugar donde se verificaría, como parte de los festejos porfiristas del Centenario de la Independencia, la Exposición Nacional de 1910. Por obvias razones, después de la Revolución, a la Calzada Porfirio Díaz le fue cambiado el nombre, renombrando a las primeras cuatro manzanas: 1ª, 2ª, 3ª, y 4ª Avenida de La Paz. Es en este tramo donde la aristocracia estableció sus primeras residencias fuera del trazo de damero, empezándose a construir casas de estilo europeo y villas con amplios jardines en las primeras cuatro manzanas señaladas, expandiéndose además hacia el Barrio de Santiago (Ibíd.: 136), lo cual indicaba, el aire aristocrático que se pretendía dar al desarrollo urbano que se escenificaba en la zona.

colonias populares, hacia zonas que cubrieran sus expectativas urbanas. Representó la cúspide del crecimiento habitacional de la época. Fue un producto inmobiliario en donde los actores del capital, mediante acercamientos con el gobierno estatal, obtuvieron prerrogativas que no contaron los desarrollos de colonias populares. El gobierno era partícipe de un proceso de diferenciación urbana mediante incentivos a espacios habitacionales elegidos, para lo cual, emitió ordenanzas que alentaban la inversión en este tipo de espacios.⁵² Al respecto, en el decreto de subvención fiscal a la propiedad raíz expuesto para La Paz en 1947, se redactó lo siguiente (Gobierno Estatal):

“Considerando: Que el Fraccionamiento La Paz (...) constituirá un motivo de embellecimiento para la ciudad de Puebla y de acrecentamiento en su superficie (...) y que por lo mismo el gobierno no puede ser indiferente a todo aquello que signifique mejoramiento público (...) y cuya contribución no puede ser otra que cooperar con la Compañía “Fraccionadora” eximiéndola de impuestos prediales por un periodo prudente como lo es el de diez años” (1947: 8).

Al parecer se había construido una serie de intereses entre élites, en donde, compañía inmobiliaria y autoridades, asistían en conjunto al proceso de comercialización de los espacios urbanos privilegiados. Mediante la normatividad urbana, el desarrollo habitacional era espacio para la diferenciación entre los sectores residencial y popular. La subvención fiscal de la propiedad raíz, es decir, la condonación del pago predial, iba en contra de la modernización del sistema catastral del estado que por estos años se había emprendido, y que poco después, tocó al Fraccionamiento La Paz.⁵³ Por lo que el estatus de la propiedad, al ser un potencial de ingresos por impuesto -erogación en inicio hecha de parte del desarrollador inmobiliario al ser el rentista del suelo- al parecer dio como resultado la generación de acuerdos entre los actores inmobiliario y regulador.

⁵² Al respecto se publicaron en el Periódico Oficial del Estado: A) 14 de febrero de 1947. Decreto por el que se subvenciona a la Sociedad Anónima “Fraccionamientos de Puebla S.A.”, en lo que respecta exclusivamente el Fraccionamiento “La Paz”. B) 18 de noviembre de 1947. Decreto que autoriza a la Compañía Fraccionamientos de Puebla S.A., por un periodo de quince años, para que perciba el importe total de las pensiones de aguas correspondientes al consumo de agua en su fraccionamiento “La Paz”.

⁵³ Periódico Oficial del Estado, 31 de julio de 1953. Acuerdo por el cual se procede a valuar los predios de la Ciudad de Puebla basándose en la Tabla de Valores Catastrales por metro cuadrado de Construcción del Distrito Fiscal de Puebla y de la Tabla de Valores Catastrales por metro cuadrado de terreno en la Sección “C” (La Paz), Cuadrante III de la ciudad de Puebla.

Cabe agregar ante lo que falta por exponer, que la tecnificación y modernización que se hizo en estos años del registro del sistema catastral, si bien fue parte de lo que era entendido por las autoridades como un potencial de ingresos ante la transformación de la propiedad raíz, (Vélez, 2007: 94) instituyó un sistema de registro urbano permanente que trajo emparejado un censo catastral que recayó en pueblos y colonias contiguos a la ciudad, los cuales, en corto tiempo, serían objetivo del sistema de planificación urbana en el marco de nuevos procesos territoriales.⁵⁴

El Fraccionamiento La Paz, fue también una referencia geográfica para la conexión vial con la región de Cholula y Atlixco desde la Rotonda de Los Frailes (Plano 12). En estos años, el principal enlace vial de la ciudad de Puebla con Cholula era a través de la Carretera Puebla-México, que años después, sería nombrada Boulevard Forjadores de Puebla en su tramo urbano. Por otro lado, la vialidad que permitía conectar a la ciudad con Atlixco era la Carretera Puebla-Oaxaca, la misma que después, se llamaría Boulevard Atlixco en el trayecto integrado al espacio urbano.⁵⁵ A partir de la urbanización de La Paz, se consolidó la conexión centro y periferia, estableciéndose además, una asociación imaginaria de enlace entre espacios territoriales y centros urbanos, hecho que germinó décadas después con la construcción de una vialidad recta que conectaría a la ciudad de Puebla a través del cerro de Centepec con la ciudad de Cholula,⁵⁶ y que como veremos, daría paso a un nuevo espacio urbano privilegiado.

⁵⁴ Respecto a esto diremos que en el Periódico Oficial del Estado, se publicaron censos catastrales sobre zonas en las que recaería la política de anexión municipal de 1962 (la cual tratamos más adelante). Estos fueron: A) 20 de septiembre de 1957. Acuerdo por el cual se procede a valuar los predios de la población Ignacio Romero Vargas, basándose en las Tablas Catastrales por metro cuadrado de construcción del Distrito Fiscal de Cholula, Pue., (poblado parte de las fracciones de Cholula y Cuautlancingo a incorporar a Puebla). B) 20 de septiembre de 1957. Acuerdo por el cual se procede a valuar los predios de la población de San Felipe Hueyotlipán, basándose en las Tablas Catastrales por metro cuadrado de construcción del Distrito Fiscal de Puebla., (municipio que será anexado en su totalidad). C) 13 de noviembre de 1959. Acuerdo por el cual se procede a valuar los predios de las Colonias señaladas a la Ciudad de Puebla, pertenecientes al Distrito Fiscal de Tecali, basándose en las Tablas de Valores Catastrales por metro., (colonias anexas a la ciudad de Puebla pertenecientes a Totimehuacán y a la fracción de Amozoc, también a incorporar en 1962).

⁵⁵ Décadas después ambas arterias viales ya consolidadas en su tramo urbano, serán parte fundamental para establecer los límites del radio de acción del Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula, instrumento que a partir de 1994 reguló la política de suelo de la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl

⁵⁶ El nodo donde confluyen los circuitos norte y sur que rodean al cerro de Centepec -también conocido como cerro de San Juan o de La Paz-, es el punto que marcará el inicio de la conexión vial entre Puebla y Cholula por medio de lo que será la Recta a Cholula.

La zonificación y la proyección vial

Habiéndose establecido y sistematizado la forma de construir ciudad, en el año de 1952 apareció el “Plan Regulador de la Ciudad de Puebla” (PRECIP). Su aparición respondía a los objetivos de la Ley de Planificación y Zonificación de 1945 (Vélez, 2007: 82), podemos decir, que este fue el primer proyecto de planificación urbana a través de un plan o programa regulador. Fue un intento de administrar el crecimiento urbano sectorizando las actividades que en ella se desarrollaban. Si bien el PRECIP fue un ejercicio técnico sin una aplicación efectiva,⁵⁷ lo que fue destacable es que se planteaba un orden espacial siguiendo una estructuración lógica, la de la zonificación por separación de áreas. Dicho principio de diseño ya se había considerado desde la Ley de Fraccionamientos de 1940, aunque en ella, era un criterio restringido en un espacio individualizado como lo era el fraccionamiento, elemento que quedaba integrado en un espacio generalizado como lo era la ciudad (Ibíd.: 86).

El esquema de zonificación establecía cuatro grandes espacios: el urbanizado entendido como la ciudad consolidada, el previsto para uso habitacional ante el aumento de colonias y fraccionamientos, el industrial, aquel donde se relocalizaría el aparato productivo, y el rural, zona agrícola que enmarcaba la contención urbana (Plano 13). Se preveía y direccionaba la expansión urbana mediante encauzamientos territoriales para las actividades específicas que el propio desarrollo urbano había generado.

El elemento agregado fue la posibilidad de un crecimiento urbano ordenado que actuaría como un proceso de contención espacial moldeado en el papel. El PRECIP fue un ejemplo de ejercicio técnico que, como creemos, no sólo fue un plan para organizar las actividades de la ciudad, sino también para estimular las acciones del mercado en el desarrollo inmobiliario mediante la generalización de una taxonomía objetiva del suelo. Lo anterior al incluir a las áreas agrícolas en el crecimiento planificado, sin mediar en el boceto, elementos físicos que contuvieran al irremediable crecimiento urbano; aun cuando dichos elementos, estuvieran planteados en los criterios de zonificación.

⁵⁷ El Plan Regulador de la Ciudad de Puebla nunca fue publicado en el Periódico Oficial de Estado, por lo que su aplicación quedó limitada ante el hecho jurídico que obligaba a su impresión, publicación y circulación para darle el debido cumplimiento.



Plano 13.- Plano Regulador de la ciudad de Puebla de 1952. Autor: Comisión de Planificación Integral del Estado. Comité Técnico conformado por Juan Martínez de Velasco, Julio Moctezuma, Vicente Medel, y el Ing. Enrique Estrada, por acuerdo del gobernador del estado, Presidente de la Comisión. Modificaciones propias. Fuente: Segundo Informe del C. General Rafael Ávila Camacho, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla. 1952-1953, Gobierno del Estado de Puebla. Biblioteca del H. Congreso del Estado.

Notas propias: El Plano Regulador de 1952 establecía cuatro grandes zonificaciones que hemos señalado en el siguiente orden: 1. El espacio urbanizado hasta ese momento (vemos que este espacio en color claro comparándolo con la mancha urbana del Plano 11 de 1947, prácticamente coincide en su totalidad) 2. El espacio habitacional creciente de las colonias y fraccionamientos, 3. El espacio industrial para relocalizar el aparato productivo, y 4. El espacio agrícola (el cual serviría de contención de una mancha urbana que iba en aumento principalmente hacia el poniente de la ciudad).

Es necesario señalar que la práctica de sectorizar la ciudad, corresponde al principio urbanístico conocido como *zoning*, herramienta que buscó un nuevo orden atribuyendo determinados usos en áreas urbanas concretas. El *zoning* o zonificación, es un criterio que permite la ordenación espacial, inicialmente separando los usos del espacio urbanizado, y subsiguientemente, previendo un crecimiento controlado para la fusión entre el campo y la ciudad. En el caso del PRECIP, la zonificación como intención, permitiría regular el uso de suelo y preservar la estructura morfológica de la ciudad colonial, puesto que al proyectar las actividades industriales fuera de la ciudad, se conservaban los edificios bajos y continuos de la traza de damero.

A raíz de la Ley de Planificación y Mejoramiento Urbano de 1956 surgió el “Plan de Mejoramiento Urbano” (PLAMU) de 1959,⁵⁸ que para autores como Vélez (2007: 87), no era sino un reajuste al PRECIP de 1952, hecho que reforzó la dinámica urbana de la separación de áreas. A la zonificación, principio normativo básico en el PLAMU, se incorporó un nuevo elemento físico para la regulación del suelo y el ordenamiento urbano: la estructura vial. Hasta finales de la década de los cincuenta, la red viaria de Puebla seguía estructurada a través del damero, pero en este nuevo ejercicio técnico, se proyectaron circuitos envolventes que entretejieron los principales ejes reticulares de los que partieron largas avenidas que comunicarían al centro de la ciudad con los sectores sujetos a la zonificación, por lo que el elemento vial, empezaría a permear la ortogonal base morfológica de la vieja ciudad y aceleraría la expansión urbana.

Entre las vialidades planteadas estaban: la Diagonal Defensores de la Republica, el Boulevard Valsequillo y el Hermanos Serdán, la Calzada Zaragoza integrada a un boulevard interno desarrollado sobre el cauce del río San Francisco, la ampliación de la Avenida Reforma y la Avenida 11 Norte-Sur. Además, fue prevista la integración hacia la región de Cholula con una vialidad recta que reemplazaría al antiguo Camino Real. El conjunto de obras constituyó todo un gran proyecto viario cuya principal detonante fue la proyección de la autopista México-Puebla.

⁵⁸ En 1959 se presentó el Plan de Mejoramiento Urbano, el cual al igual que el Plan Regulador de la Ciudad de Puebla de 1952, no fue publicado en el Periódico Oficial del Estado. Y si bien no había decreto al respecto, en la práctica se ejecutaban las propuestas.

El desarrollo de la infraestructura en materia de comunicación vial, buscó mejorar la ordenación urbana. Se fomentó la comunicación carretera con los pueblos aledaños haciendo confluir los extremos en expansión mediante ordenamientos jurídicos que facilitaban las conexiones entre centro y periferia, como la Ley de Protección de Caminos de 1961.⁵⁹ Se realizaron obras de pretendida modernización, como el embovedamiento higienista del río San Francisco que dio origen al actual Boulevard 5 de Mayo.⁶⁰

Comparando la definición vial de este proyecto con la proyección de zonificación de 1952, podemos inferir que al paso del tiempo las ideas de planeación se llevaban a cabo, hecho relevante si se considera que estos instrumentos no estuvieron del todo consolidados al no ser oficialmente registrados y aprobados por las autoridades y organismos gubernamentales. A partir de este hecho, el gobierno estatal creó la Junta de Mejoramiento, Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla en 1958,⁶¹ la cual, asumió el papel de promotor de la planificación que habían tenido tanto la Comisión Planificadora municipal de 1940 y 1943, como la Comisión Planificadora estatal de 1952 y 1956. Podremos decir que se cerraba la línea de sistematización de la planificación en Puebla en este periodo, al ser el organismo que en conjunto con el gobierno estatal, articularía e incorporaría las herramientas encargadas de regular el desarrollo urbano.

Mediante la zonificación y el desarrollo vial, la ciudad de Puebla dejó de estar confinada al casco de damero. A partir de esa época fue una urbe con un sistema de planificación cuya evolución, fue un factor de suma importancia para la expansión hacia las zonas rurales, contribuyendo a una transformación paulatina del modo de vida rural-tradicional a otro urbano-moderno (Flores, 1995: 180). Lo anterior aportó para que la apropiación de territorios ajenos a la demarcación política, se convirtiera en un proyecto expreso que permitiría en años posteriores, mantener el control sobre la localización de las actividades espaciales, debido a la tendencia vial y de sectorización a la que la mancha urbana sujetó su crecimiento y desarrollo desde estos años.

⁵⁹ Periódico Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1961. Ley de Protección de Caminos al paso por Poblaciones

⁶⁰ Periódico Oficial del Estado, 27 de agosto de 1963. Ley sobre el embovedamiento y urbanización del Río San Francisco y Arroyo de Xonaca.

⁶¹ Periódico Oficial del Estado, 7 de marzo de 1958. Ley que crea la Junta de Mejoramiento, Moral, Cívico y Material de Puebla.

2.2. La supremacía territorial de la ciudad

En 1961 la ciudad de Puebla se componía de 1,600 manzanas y tenía una extensión aproximada de 1,000 hectáreas o lo que es lo mismo 10 km² (Cordero, 1965: 26).⁶² La densificación seguía en aumento, a diferencia de los 14,474 habitantes por km² de mancha urbana en 1950, para 1961 había 28,905 habitantes en el mismo sentido. La superficie municipal tenía 123.17 km², es decir, la extensión urbana representaba un 8.12% respecto al territorio,⁶³ por lo que aún restaba espacio para expansión intra-municipal. Aun con ello, a inicio de la década, se planteó un nuevo proceso de apropiación territorial llamado Proyecto de Ampliación Municipal,⁶⁴ en el que la expansión político-administrativa fue una idea urbana, buscando adaptar nuevamente el territorio mediante la incorporación de municipios vecinos.

Ante la inexistencia de límites jurídicos formales que impidieran que la planificación de la ciudad visualizara otros territorios, se optó por una solución práctica para la expansión: la supresión y anexión municipal. Así, con la fusión político-administrativa se

⁶² Existen discrepancias respecto a la extensión urbana de Puebla en estos años. Si bien el crecimiento urbano de 1,000 has del año 1961 es un dato que según el libro Historia Compendiada del Estado de Puebla, fue generado por la Dirección General de Catastro del Estado el 27 de febrero de 1961 (Cordero, 1965: 27), el mismo autor indica que cada manzana en forma de cuadrilongo, mide “ciento cuarenta y dos metros las calles y ochenta las cabeceras” (Ibíd.: 26). Atendiendo a este dato, cada manzana tiene 8,160 mts² de superficie, que multiplicado por las 1,600 manzanas que se señalan en el mismo libro, dan como resultado 13,056,000 m², es decir 1,305 has, que no corresponden con las 1,000 has que se indican. El Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla, versión abreviada, del 19 de febrero de 1993, página 14, señala por su parte que para 1950 la ciudad ya tenía 14.60 km² es decir 14,600 has, no refiere de dónde proviene el dato y no indica extensión alguna para el año de 1960. Sin embargo se señala que en 1965 eran 25.80 km² de extensión urbana, es decir 25,800 has. Suponemos que el aumento se debe a la suma de los centros de población de los municipios incorporados en 1962. En todo caso lo que prevalece en las diferentes fuentes es imprecisión en los datos (Tabla 3).

⁶³ La extensión territorial es un dato proveniente del plano 6CC30 bajo el título de “Municipio de Puebla. Límites territoriales” en resguardo en el Archivo Histórico Municipal de Puebla. Dicho documento es parte de un conjunto llamado “Proyecto de Ampliación Municipal”, el cual se elaboró al parecer previamente a las anexiones municipales de 1962.

⁶⁴ El actual territorio del municipio de Puebla se conformó entre 1922 y 1962. Hay ambigüedad del momento en el que algunos pueblos se incorporan, como el caso del pueblo de San Baltazar Campeche que perteneció a Totimehuacán (Ayuntamiento de Puebla, 2001: 31), pero que ya pertenecía a Puebla cuando el segundo fue incorporado en 1962. También está el caso de La Libertad, que surge como colonia de invasión obrera en 1921 en terrenos de la ex hacienda de Santo Domingo, integrándose a Puebla el 11 de marzo de 1943 (Ibíd.: 27), suponemos que dicho asentamiento ya le pertenecía a Puebla y que solo adquirió un nuevo estatus político-administrativo dentro de la configuración territorial municipal. En este contexto de ambigüedad de fronteras y oscilación en la pertenencia territorial, en los planos que se guardan en el Archivo Histórico Municipal se puede verificar la estructura política para 1962, año del proceso de anexión y que aparece bajo el título de “Proyecto de Ampliación Municipal”.

abrió el camino para incrementar la demarcación de la ciudad, ejecutando un proceso, jurídicamente legal, pero no exento del autoritarismo recurrente sobre territorios independientes, aunque históricamente sujetos a la presión política de la ciudad de Puebla. Los municipios experimentaban una asincrónica de poder.

La proyección de la zona industrial fuera de la jurisdicción de la ciudad en los planes de desarrollo urbano de 1952 y 1959, dio pie a que el autoritarismo de la élite política construyera motivos para modificar, en 1962, el territorio administrativo. Como ciudad de las nuevas infraestructuras y de un nuevo aparato productivo, fue necesario controlar las actividades desarrolladas al interior y exterior del territorio, tarea que, como ya era tradicional, correspondería al ejercicio de anexión municipal. Quedaba entonces refrendado un medio de control económico a partir del sometimiento territorial, a favor de un centro poblacional que a diferencia de los otros pueblos, ensanchaba su expansión hacia tierras agrícolas que se transformaron por la llegada del nuevo modo de vida urbano, el del sector industrial.

En este contexto, en 1962, mediante el ejercicio de anexión municipal ya realizado en 1923, 1925, 1929 y 1940, se impuso y se mantuvo la expansión territorial al incorporar municipios cercanos a la ciudad, bajo el argumento de incluirlos en los beneficios del desarrollo urbano. La posición del gobierno estatal, por favorecer la concentración territorial, sería tan evidente que para determinar los nuevos límites políticos que emergerían a partir de la anexión, únicamente se facultó al Ejecutivo del Estado y al ayuntamiento del municipio de Puebla para comisionar al personal necesario que realizaría los deslindes y planos respectivos (Gobierno Estatal, 1962: 4). Esta disposición, permitió a los encargados de la planificación, someter a su juicio no sólo la demarcación municipal de la ciudad central,⁶⁵ sino también el territorio de los pueblos aledaños que estaban localizados entre la periferia industrial y la mancha urbana.

⁶⁵ Antes de las Constituciones Federal y Estatal de 1917, el territorio sobre el cual ejercía control el gobierno de la ciudad central, se componía de lo que era el llamado Centro de Población y el pueblo de San Baltazar Campeche. Para 1962, poco antes de las anexiones municipales, el municipio de Puebla estaba integrado además del territorio central, por las demarcaciones de Xonacatepec, San Aparicio y Xochimehuacán, pueblos que ya habían sido anexados en 1922, 1929 y 1940 respectivamente, aunque los linderos y extensiones territoriales de estos pueblos diferían de la división interna municipal actual señalada en el Plano D de la Lámina 4.

La expansión autoritaria del territorio

El 6 de septiembre de 1962, siendo gobernador Fausto Manuel Ortega Olazo y presidente municipal de Puebla Eduardo Cué Merlo,⁶⁶ el Congreso estatal aprobó un decreto -publicado el 30 de octubre del mismo año-, con el cual, se amplió la demarcación municipal de Puebla mediante la anexión de cinco municipios y un ajuste de linderos que integró fracciones territoriales. Los municipios que esta vez desaparecieron fueron: San Jerónimo Caleras, San Felipe Hueyotlipan, San Miguel Canoa, La Resurrección y San Francisco Totimehuacán.⁶⁷ Los argumentos para integrarlos a la ciudad central se leen en los considerandos del decreto (Gobierno Estatal):

1. “Que la región en que se ubica el municipio de Puebla no puede permanecer al margen del progreso notorio que se observa en todo nuestro país (...)”. 2. “Que los actuales límites del municipio de Puebla le asignan un área insuficiente e inadecuadamente distribuida (...)”. 3. “Que el gobierno federal ha efectuado (...) obras públicas en beneficio colectivo, entre otras, la autopista “Cinco de Mayo”, (...) que impulsarán (...), la diversificación y desarrollo de la industria y del comercio poblanos”. 4. “Que lo expuesto en el considerando anterior requiere indudablemente un planeamiento adecuado de las áreas disponibles y de la prestación de servicios públicos que en la actualidad no es posible por la existencia de municipios cuyos territorios se encuentran dentro de la periferia del de Puebla y de otros limítrofes, (...)”. 5. “Que importantes recursos hidráulicos en explotación para el abastecimiento de agua potable de la ciudad se obtienen dentro de las áreas de municipios limítrofes, que el de Puebla no puede preservar e incrementar para atender en el futuro el crecimiento demográfico e industrial de la capital de estado” (1962: 1-2).

Estos argumentos dejan entrever el desdén del poder estatal hacia la capacidad de organización de pueblos ajenos a la ciudad central, para resolver los retos que la industrialización les había dejado. Así, los niveles estatal y local de gobierno ante la perspectiva de afrontar el futuro económico de la ciudad, sometieron a sus ideas

⁶⁶ El sexenio de Fausto Manuel Ortega Olazo transcurrió entre 1957 y 1963, en este periodo se expidió el PLAMU de 1959. Por su parte, Eduardo Cué Merlo presidente municipal entre 1960 y 1963, volvería a repetir en el cargo en el trienio de 1975 a 1978, durante los años en que se emitieron a nivel federal, la “Ley General de Asentamientos Humanos” de 1976, y la “Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla” de 1977.

⁶⁷ Periódico Oficial del Estado, 30 de Octubre de 1962. Decreto por el cual se suprimen los Municipios de San Jerónimo Caleras, San Felipe Hueyotlipan, San Miguel Canoa, Resurrección y Totimehuacán; los que se anexan al Municipio de Puebla.

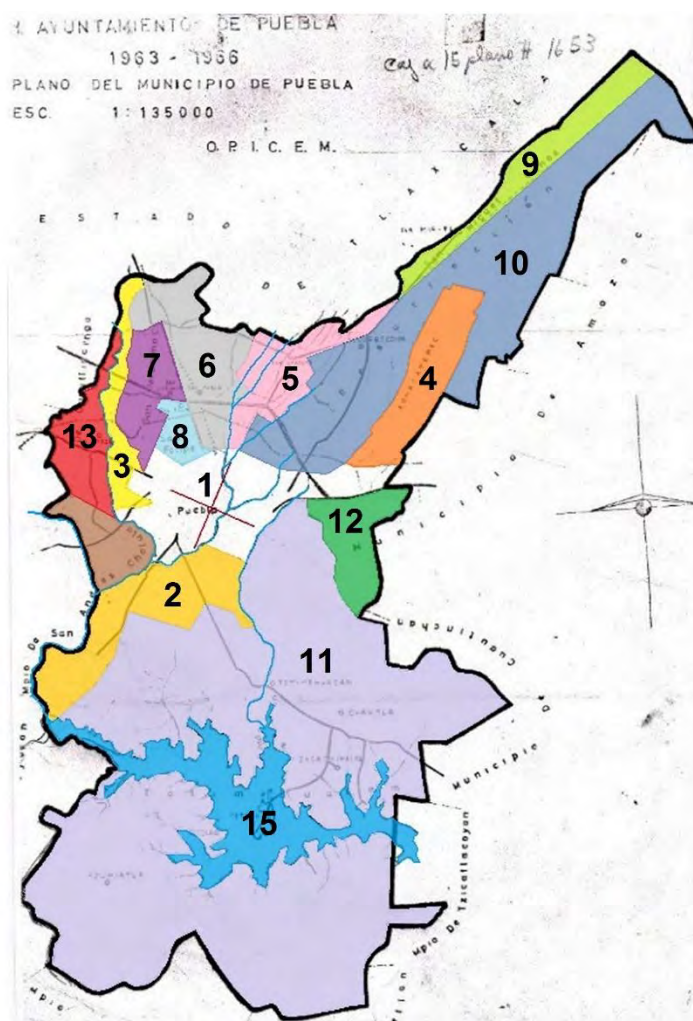
territorios política y económicamente endebles, con lo cual y al igual que antaño, verían mermado su poder al perder la categoría política de municipios a favor de la demarcación municipal de la ciudad central.

Las superficies anexadas fueron: al norte, San Jerónimo Caleras con 10.56 km², San Felipe Hueyotlipan con 4.25 km², San Miguel Canoa con 14.94 km², y La Resurrección con 57.70 km². Al sur, San Francisco Totimehuacán con 275.89 km². Al oriente, la fracción de 29.41 km² perteneciente al municipio de Amozoc. Al poniente, las fracciones de Cuautlancingo de 12.24 km², y San Andrés Cholula de 8.25 km². Con lo que el municipio de Puebla que tenía 123.17 km², pasó a tener una extensión territorial de 536.41 km² (Plano 14). Con esto entendemos que la expansión de la capital poblana, representó un incremento de 335.50%, más de tres veces su superficie original.⁶⁸

Al anexar los municipios de San Jerónimo Caleras y San Felipe Hueyotlipan, se garantizaba el control del aparato productivo que se desarrollaba en los nuevos parques industriales, los cuales no eran sino efecto de la apertura de la autopista México-Puebla localizada fuera de los límites municipales (Plano 15). Esto abonaba además para que el espacio entre la mancha urbana y este eje vial, el cual era potencialmente urbanizable, quedara bajo el control tributario de la ciudad.

Si bien parte de lo que motivó la anexión de los municipios del norte, fue el control del aparato productivo, otra causa fue el apoderamiento de los recursos naturales. Con la anexión de San Miguel Canoa y La Resurrección, ubicados en las cercanías del volcán La Malinche, quedó garantizado el control del abastecimiento acuífero. Así, la anexión de estos municipios del norte, en conjunto con el de Xochimehuacán incorporado en 1940, representó un regreso a los límites territoriales de lo que fue antes de 1917, el llamado Distrito de Puebla, sumando además territorios de otros ex distritos. La incorporación no solo atentaba a la división municipal vigente, sino que se volvía un hecho de incorporación retroactiva de haber prevalecido la antigua división distrital.

⁶⁸ Los datos de extensiones municipales y fracciones incorporadas, se tomaron del plano 6CC30 "Municipio de Puebla; Límites territoriales", en resguardo del Archivo Histórico Municipal de Puebla. Según el INEGI, la extensión actual del municipio es de 544.65 km², sin embargo, al igual que en las extensiones de la mancha urbana, el dato de la superficie municipal es inconsistente en las distintas fuentes consultadas, por lo que se utilizó la superficie de 536.41 km² correspondiente al "Proyecto de Ampliación" de 1962.



Plano 14.- Plano del municipio de Puebla en 1963. Autor: H. Ayuntamiento Municipal de Puebla 1963-1966. Modificaciones propias. Fuente: Archivo Histórico Municipal de Puebla.

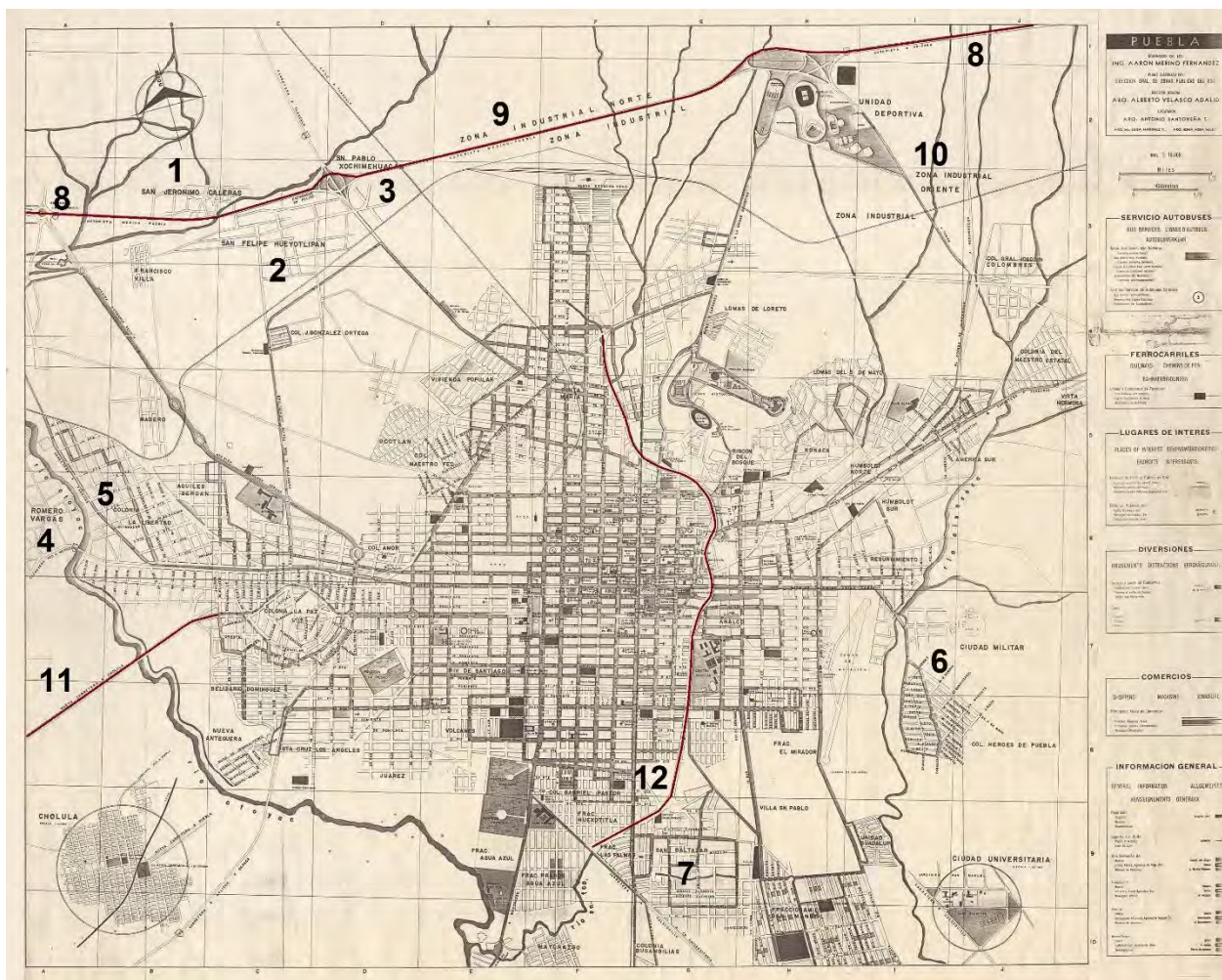
Notas propias: La división atañe a la época del plano. Territorios de Puebla: 1. Centro de Población de Puebla, 2. San Baltazar Campeche, 3. La Libertad (fundada como colonia en 1921). Primeras anexiones: 4. Xonacatepec en 1922, 5. San Aparicio en 1929, 6. Xochimehuacán en 1940. Municipios anexados en 1962: 7. Caleras, 8. Hueyotlipán, 9. Canoa, 10. La Resurrección, 11. Totimehuacán. 12. Fracción de Amozoc, 13. Fracción de Cautlancingo, 14. Fracción de San Andrés Cholula. Otro punto: 15. Laguna de Valsequillo. En 1962 la división política de los municipios anexados no era como la conocemos hoy, se sujetaba a otra configuración administrativa en la que las fronteras entre estos territorios oscilaban por lo impreciso de las líneas políticas. Las anexiones condicionaron a estos pueblos no solo a una nueva definición política, sino a una reconfiguración territorial que delimitó una nueva división administrativa interna a favor de la ciudad central (Ver la Lámina 4).

La anexión de Totimehuacán, al sur, representó la incorporación de un territorio mayor a la extensión municipal vigente de Puebla, con el lógico agregado de la Laguna y Presa de Valsequillo incluidas en ese municipio. Al oriente, la fracción del municipio de Amozoc aportó suelo boscoso de los ejidos de Chachapa. Con las fracciones de Cuautlancingo y San Andrés Cholula localizadas al poniente de la ciudad, la demarcación municipal se expandió hacia los ejidos de La Trinidad Chautenco, Ignacio Romero Vargas y San Andrés Cholula, más allá del límite natural del río Atoyac (Plano 14). Este hecho sería la génesis de un conflicto territorial que perduró durante más de 50 años entre los municipios de San Andrés Cholula y Puebla,⁶⁹ y que además, dejaba entrever el proceso de expiración paulatina del territorio del ejido a favor de las políticas urbanas.

A partir del decreto de 1962, la ampliación del ámbito territorial en el que se circunscribió al municipio fue determinante para la política urbana subsiguiente. Tenemos con ello conformado el concepto de un territorio político-administrativo construido a base de una política pública asimétrica a favor de uno de los implicados. En el nuevo espacio se desarrollarían las estrategias territoriales, urbanas y económicas que se emitieron en los siguientes años, entre ellas la descentralización del aparato administrativo y productivo del país, tanto local como nacional.

Después de las anexiones de 1962 la demarcación municipal de Puebla había llegado a los 536.41 km². Para 1965 ya tenía 25.80 km² de extensión urbana (Plano 15). A diferencia de 1961, el año previo a las anexiones, cuando la relación extensión-territorio era de 8.12%, ahora era de 4.81%, es decir, la ciudad figuraba en menos de una vigésima parte de la nueva jurisdicción político-administrativa. Si bien, la conformación territorial de Puebla se sustentó en una serie de consideraciones sociales como parte del discurso urbano para eximir el autoritarismo con el que se había dado la expansión política, no fue sino una sujeción de los pueblos y sus recursos a favor de la gran ciudad.

⁶⁹ A diferencia de los municipios anexados por completo, que cedían en totalidad figura y linderos políticos, la anexión de las fracciones que pertenecían a Cuautlancingo y Cholula, dio como resultado una nueva delimitación política entre éstos y el municipio de Puebla. El hecho de anexar sólo ciertas áreas a conveniencia de la ciudad central, fue pauta para el conflicto territorial entre Puebla y San Andrés Cholula por una franja de 8.25 km², ya que aquí se escenificaría la política de inversión en el marco de la Reserva Territorial Atlxcáyotl-Quetzalcóatl, siendo hasta el 6 de diciembre del 2013 cuando el Congreso estatal dio por concluida la disputa.



Plano 15.- La periferia de Puebla después de las anexiones municipales.

Autor: Dirección General de Obras Públicas del Estado. Ejecutado por Antonio Santoveña, Luisa Martínez y Edna Vera. Modificaciones propias. Fuente: Mapoteca "Jorge A. Vivó Escoto" de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Notas propias: El plano aparece sin fecha, pero en su cuadro de texto tiene rotulada la gubernatura de Aarón Merino Fernández, por lo que tuvo que haber sido realizado entre 1964 y 1969. Se observan los siguientes sitios: 1. Pueblo de San Jerónimo Caleras (anexado en 1962), 2. Pueblo de San Felipe Hueyotlipán (anexado en 1962), 3. Pueblo de San Pablo Xochimehuacán (anexado en 1940), 4. Pueblo de Ignacio Romero Vargas (anexado y conformado como Junta Auxiliar en 1962), 5. Colonia La Libertad (integrada como Junta Auxiliar en 1943) 6. Colonia Ignacio Zaragoza (anexada y conformada en 1962) 7. Pueblo de San Baltazar Campeche (Junta Auxiliar perteneciente a Puebla) 8. Autopista México-Puebla, 9. Zona Industrial Norte (Parque Industrial 5 de Mayo), 10. Zona Industrial Oriente (Parque Industrial Puebla 2000) 11. Nueva Carretera a Cholula (construida en la década de los setenta pero en el plano señalada) 12. Boulevard Héroes del 5 de Mayo (río San Francisco entubado).

Conformación de la demarcación municipal

La idea de garantizar el control de la producción de espacio urbano en la malla geográfica, constituyó un territorio que mediante la reconfiguración de la división política, controlaría las relaciones de poder y las escalas de intervención política y administrativa sobre la ciudad. Los municipios suprimidos cayeron política y administrativamente a una categoría que aparentemente les otorgaba mayor peso territorial, pero que significaba la pérdida de autonomía. Se les otorgó el rango de Juntas Auxiliares. Esto resultó una sensible reducción de poder y una estrategia para mantener desde el poder central, el control social mediante una demarcación administrativa subordinada. Un reajuste de la condición política y el acotamiento de poder local garantizarían ese control.

La reducción del poder político mediante la anexión, se completaría con una reconfiguración territorial mediante la división y el nacimiento de nuevas demarcaciones internas, por lo que el municipio de Puebla, se dividió en 17 Juntas Auxiliares. El caso de Totimehuacán resulta relevante, ya que además de haber perdido la categoría de municipio, en los siguientes años fue dividido en las actuales Juntas Auxiliares de San Francisco Totimehuacán, San Andrés Azumiatla, San Baltazar Tetela, San Pedro Zacachimalpa, Santo Tomas Chautla, e Ignacio Zaragoza; hecho que le restó el histórico poder de señorío prehispánico ante la privación de su dominio geográfico.⁷⁰

Por otro lado, con las fracciones municipales incorporadas se crearon nuevas jurisdicciones. La fracción segregada al municipio de Amozoc, en cuyas cercanías estaba la colonia Chapultepec, fue integrada a las colonias Ignacio Zaragoza, Ideal del Porvenir, Lomas de Oriente y la Ciudad Militar (Zona Militar No. 25), las que a su vez, estaban asentadas en una porción territorial de Totimehuacán, que al ser dividido, dio origen a la Junta Auxiliar de Ignacio Zaragoza. La fracción segregada al municipio de Cuautlancingo, integrada por Pueblo Nuevo,⁷¹ las colonias Independencia y Luz Obrera (adyacente a la fábrica textil La Constancia Mexicana), generó en conjunto con el ejido de Romero Vargas

⁷⁰ No se tienen datos de los momentos en que se segmentó el territorio de Totimehuacán, el cual al igual que la fracción de Amozoc, pertenecía a lo que fue el Distrito de Tecali antes de la creación del municipio libre.

⁷¹ En 1910 el Congreso estatal nombró Ignacio Romero Vargas a lo que fue Pueblo Nuevo, (Ayuntamiento de Puebla, 2001: 26).

la Junta Auxiliar de Ignacio Romero Vargas. Por último, la fracción segregada al municipio de San Andrés Cholula, donde alguna vez estuvo la Hacienda de La Concepción, fue integrada al Centro de Población de Puebla. Mediante dichos actos, se consolidó el control territorial (integración y cohesión) a partir de la organización jerárquica sobre lo que ahora ya podía ser distribuido y poseído (Raffestin, 2011: 107).⁷² Estas acciones significaron el control del mapa de Puebla mediante una división política cuyos orígenes eran indígenas, la cual, puede visualizarse con la siguiente nota de Herón García:⁷³

Hasta antes de la caída de México–Tenochtitlán (...), los dos Señoríos que controlaban la región de lo que es hoy el municipio de Puebla de Zaragoza, eran Chollolan y Totimehuacán. Al Señorío milenario de Chollolan pertenecían los pueblos de: 1) Citlaltépec (más tarde “Pueblo Nuevo” y actualmente la Junta auxiliar de Ignacio Romero Vargas, 2) Hueyotlipan (Junta auxiliar de San Felipe Hueyotlipan), 3) Xochimehuacán (Junta auxiliar de San Pablo Xochimehuacán), 4) Tlaxicuic (Junta auxiliar de San Sebastián de Aparicio), 5) Tepetitla (Junta auxiliar de La Resurrección), 6) Xonacatepec (Junta auxiliar de Santa María Xonacatepec, 7) Canoas del Monte (Junta auxiliar de San Miguel Canoa), 8) Caleras (San Jerónimo Doctor / San Jerónimo Caleras) (...) Al pueblo de, 9) Totimehuacán (Junta auxiliar de San Francisco Totimehuacán) pertenecían los pueblos de: 10) Chautla (Junta auxiliar de Santo Tomás Chautla); 11) Zacachimalpa (Junta auxiliar de San Pedro Zacachimalpa); 12) Tetela (Junta auxiliar de San Baltazar Tetela); 13) Tecola (Junta auxiliar de Santa María Guadalupe Tecola) y 14) Azumiatla (Junta auxiliar de San Andrés Azumiatla). (...)

Los otros pueblos se erigen ante la necesidad de crear espacios para asentar a los pobladores “extranjeros” (...), es el caso de: 15) San Baltazar Campeche, lugar donde se les permitió asentarse a los tlaxcaltecas que había llegado a la ciudad de Puebla (...), los tlaxcaltecas se instalaron en la “Colina de Xilotzingo” (...), dicho lugar pertenecía a Totimehuacán por lo que se tuvo que pedir permiso a las autoridades de dicha población; 16) Ignacio Zaragoza, es de las poblaciones que se crean ya en el siglo XX. (...). En el periodo de su fundación (...) Ignacio Zaragoza perteneció al municipio de Totimehuacán y 17) La Libertad (...) que se erigió (...) el 12 de diciembre de 1921 (...) fue agregada al municipio de Puebla el 11 de marzo de 1943. Estos son los 17 pueblos que (...) son Juntas Auxiliares del municipio de Puebla de Zaragoza.

⁷² Recordaremos que algunos de los pueblos y colonias anexados en 1962, principalmente los cercanos a la ciudad (Plano 15), fueron empadronados por la Dirección General de Catastro entre 1957 y 1960 (Ver la nota 54 a pie de página).

⁷³ Texto publicado en la nota: “A 50 años...” Por: Herón García Martínez el 6 de septiembre de 2012 en “La Jornada de Oriente”.

Tenemos así un ejemplo de que la supresión y anexión municipal, además de representar un incremento de la superficie territorial de Puebla, era fruto de una carga histórica de tinte cultural de marcada segregación social y ocupación espacial. En este contexto, vemos cómo a través de la realidad geográfica, se mantuvo la subordinación, la división física y la separación étnica, fruto de la política urbana en la ciudad de Puebla, con el damero como forma histórica (Licona, 2007: 43). La nueva reordenación administrativa interna de las ahora Juntas Auxiliares, fue resultado de la política de expansión del límite territorial municipal.

Las disposiciones integracionistas del gobierno estatal fueron de doble filo. Por un lado presuponían que se incluía a los pueblos en el territorio urbano haciéndolos partícipes de sus beneficios. Por otro, los excluía de la autodeterminación de su desarrollo y disposición de sus recursos (González, 2014: 138-141). En la práctica, esos actos no se ejecutaron para el mejoramiento urbano, sino para sujetar territorios al espacio de crecimiento potencial que se preveía para la ciudad, integrando bajo esa lógica a localidades poblacionalmente exiguas.⁷⁴

En la fisonomía urbana de Puebla, seguían proliferando edificios bajos, alargados y continuos, pero a lo lejos, nuevas infraestructuras anunciaban la llegada del complejo aparato industrial. Así, la expansión territorial, se convirtió en un deseo expreso por controlar y ordenar los espacios físicos, donde, de acuerdo a los proyectos de adecuación del espacio urbano tanto de la zonificación como de la proyección vial que se planteaban en el PRECIP de 1952 y el PLAMU de 1959, el aparato productivo debía de asentarse. En los siguientes años, el espacio previsto para el crecimiento urbano potencial nuevamente rebasaría a la nueva demarcación municipal, con lo que los instrumentos de planificación, dejarían de ser únicamente de índole local para pasar a la intervención regional, incrementándose el dominio político y económico de la ciudad central.

⁷⁴ La población de los municipios anexados en 1962 conforme al Censo de 1960 era la siguiente: Pueblo de San Jerónimo Caleras 2,689 habitantes. Pueblo de San Felipe Hueyotlipán 2,731 habitantes. Villa de San Miguel Canoa 5,051 habitantes. Villa de La Resurrección 2,647 habitantes. Pueblo de San Francisco Totimehuacán 4,618 habitantes. Información que se obtuvo de las fichas geo estadísticas del Archivo Histórico de Localidades del INEGI. En conjunto sumaban 17,736 habitantes que en comparación con los 289,049 de la ciudad de Puebla en 1960, representaban un 6.13% adicionales.

2.3. Adecuación del espacio para el aparato industrial

Después de las anexiones municipales de 1962, la llegada de la industria pesada se haría patente en el territorio poblano. Fue una concentración de capitales en donde las industrias automotriz, de maquinaria y siderúrgica, buscarían grandes disposiciones territoriales, principalmente al norte del territorio municipal de Puebla. La principal característica en materia de planificación, fue el curso de las políticas por estimular la industrialización, proceso que imprimiría una nueva fisonomía urbana a lo que era también la nueva periferia de la ciudad producto de la anexión territorial.

Podemos contextualizar brevemente este proceso, visualizando los sucesos globales que infirieron en la disposición del territorio. Lo más relevante es la intervención del Estado en materia urbana, que puede definirse en estos años como una intervención de índole económica que marcó la pauta para las ideas sobre la ciudad. En tal sentido cabría preguntarse si fueron las empresas del gran capital, con el apoyo del Estado, las que realmente definieron la planeación urbana de la ciudad de Puebla en esta época. Podemos considerar, además, que en gran parte de Latinoamérica la idea de que el Estado debía intervenir en la economía y la planeación central había tomado fuerza,⁷⁵ siendo motivo de la transformación urbana de las ciudades (Pradilla, 2005: 16).

Ante esta perspectiva política y económica el Estado mexicano implementó una política nacional, de industrialización y regionalización en la que la economía generaría la modernización capitalista al concentrar y acumular, por un lado, los grandes capitales por medio del aparato industrial y, por otro, intervenir de manera directa, no solo en la regulación económica con la incentivación del proceso de acumulación capitalista, sino en el plano urbano, mediante la focalización en determinadas regiones del aparato productivo. Fue una modernización económica y urbana mediante el proceso de incentivación industrial.

⁷⁵ La crisis económica mundial de 1929 hizo pensar a algunos gobiernos que se debería intervenir para tratar de regular un mercado que había demostrado ser endeble, por lo que aquellos que no caminaron hacia un modelo de modernización capitalista ante al agotamiento fordista de acumulación y crecimiento, viraron a la teoría de intervención del Estado, en donde este incentiva la actividad productiva mediante una política fiscal e invierte en infraestructura.

A nivel nacional y como parte del ciclo de intervención económica producto de la segunda posguerra, se aplicaron medidas encaminadas a disminuir los desniveles geográficos y sectoriales que obstaculizaban el desarrollo urbano, la principal fue la descentralización del aparato productivo que se concentraba en la ciudad de México para trasladarlo hacia otras regiones del país, entre las que se encontraba la ciudad de Puebla (Garza, 2005: 45). Desde 1943 con la Ley de subsidio a las industrias nuevas en el Estado, el gobierno estatal trató de reposicionar a la industria mediante la diversificación e innovación de la ya existente -alimentaria y textil principalmente-, (Gobierno Estatal, 1943: 7-8) con lo que se siguieron expidiendo instrumentos que incentivarían el arribo del aparato industrial pesado durante la segunda mitad de la década de los cincuenta.⁷⁶

Esta normativa y los planes de zonificación de 1952 y 1959, contribuyeron a que se consideraran como factibles para esta actividad, espacios periféricos en los territorios de Xonacatepec, San Aparicio, Xochimehuacán y Caleras, pueblos anexados al municipio de Puebla en 1922, 1929, 1940 y 1962 respectivamente, y sobre los cuales, se construía un nuevo elemento vial, la autopista México-Puebla. A partir de 1962, el territorio del aparato industrial quedó hegemonizado a favor de la ciudad de Puebla, con lo que la política de fomento industrial hegemonizada pero descentralizada, se consolidó mediante una nueva etapa normativa iniciada en 1963 con la aparición de una nueva Ley de Fomento Industrial que dio pie a la promoción de zonas industriales en los territorios de la anexión.⁷⁷ La serie de anexiones y en concreto las de 1962, si bien eran una idea urbana que adaptaba el territorio incorporando municipios vecinos, fueron también una bisagra territorial que hilvanó dos momentos de la política industrial: uno donde la ciudad central no tenía el control del espacio donde se localizaría el aparato productivo, y otro donde este espacio quedaba ya sujeto a su demarcación municipal.

⁷⁶ Dichos instrumentos publicados en el Periódico Oficial del Estado fueron: A) 2 de febrero de 1943. Ley de subsidio a las industrias nuevas en el Estado. B) 17 de septiembre de 1957. Ley de Fomento Industrial que abroga la Ley de subsidio a las industrias nuevas en el Estado del 2 de febrero de 1943. C) 15 de diciembre de 1959. Ley que adiciona diversos artículos a la Ley de Fomento Industrial de 1957.

⁷⁷ Dichos instrumentos publicados en el Periódico Oficial del Estado fueron: A) 8 de noviembre de 1963. Ley de Fomento Industrial. B) 26 de abril de 1968. Ley de Promoción Industrial. C) 31 de octubre de 1972. Ley de Fomento Industrial y de Promoción de Conjuntos, Parques, Corredores y Ciudades Industriales del Estado.

Crecimiento acelerado del impacto industrial

Desde 1952 con el proyecto de zonificación del PRECIP, se planteó la ubicación de los parques industriales fuera de la ciudad, con lo que la zonificación, si bien pretendía limitar y compactar el espacio habitado a la mancha urbana histórica, producía el efecto de alentar la expansión difusa hacia los alrededores del espacio industrial. Para 1959, con la aparición del PLAMU y su proyecto vial, las características formales que se proyectaron alentarían este tipo de urbanismo expansivo de corte industrial y habitacional. Aun así, estos proyectos, que como hemos explicado no fueron puestos oficialmente en marcha lo cual coartó su aplicación, no incidieron directamente en la base morfológica de la expansión industrial, pero sí en la focalización y las características viales que influyeron en la adecuación del espacio urbano.

La adecuación del espacio para el aparato industrial como proyecto de zonificación, había emparejado con el de incentivación fiscal para el arribo de industria a territorio poblano mediante el subsidio de impuestos de las leyes de fomento industrial de la década de los cincuenta (Ventura, 2006: 656). En la Ley de Fomento Industrial de 1957, se buscó que la industria se adecuara a nuevos espacios en las afueras de la ciudad, condicionando las prerrogativas fiscales, a su establecimiento de acuerdo a las zonas establecidas por la Comisión Estatal Planificadora (Gobierno Estatal, 1957: 10).

El proyecto industrial en las afueras de la ciudad, generó un nuevo espacio, el del suelo intersticial entre la zona industrial y el casco de la ciudad, que previsto para un desarrollo controlado, terminó por desnudar en parte las intenciones político-territoriales que las condiciones físicas de la industria demandaban, la construcción de nueva infraestructura que ante el impedimento del control absoluto del uso y destino del suelo, fue otro de los engranes para justificar las anexiones municipales de 1962.

En el primer lustro de la década de los sesenta, al ser Puebla un foco de la política económica nacional, se invirtió en infraestructura que dio paso al asentamiento de parques industriales, vías de comunicación y trazos energéticos entre otros. El gobierno estatal emitió en la década de los sesenta y al igual que en los cincuenta, leyes que fomentaban la actividad industrial. En este sentido las leyes de Fomento y Promoción

Industrial de 1963 y 1968, promovieron medidas espaciales de descentralización industrial como la construcción de conjuntos, parques, corredores y ciudades industriales. El efecto de esto durante la década de los sesenta, fue la expropiación de extensas áreas ejidales cercanas a la ciudad, para construir los servicios y zonas industriales que dieran respuesta a la llegada de las nuevas infraestructuras.⁷⁸

En 1963 siendo gobernador Antonio Nava Castillo, se expropiaron 280.17 hectáreas ejidales del pueblo de Xochimehuacán, municipio anexado en 1940.⁷⁹ Dichas tierras que se encontraban al norte de la ciudad y a orillas de la autopista México-Puebla, puesta en funciones en 1962, se destinarían para construir lo que iba a ser el Parque Industrial El Conde, el cual después de muchas vicisitudes, acabó por consolidarse hasta 1971 bajo el nombre de Parque Industrial 5 de Mayo (Melé, 1994: 94) (Plano 15). Éste tipo de medida respaldó en parte el desvanecimiento territorial del ejido, como si se tratase de una muerte progresiva de la propiedad comunal ante el embate industrial.

El progreso industrial en Puebla seguía en aumento a pesar de la crisis política del gobierno estatal.⁸⁰ Para 1972 con la emisión de la nueva Ley de Promoción Industrial que respaldaba institucionalmente a la nueva industria, (Pansters, 1998: 174) se fortalecían las medidas espaciales de descongestión central implementadas desde las Leyes de Fomento y Promoción Industrial de 1963 y 1968, con lo que se reforzó la salida de la

⁷⁸ En esta zona se asentó la industria pesada principalmente por la llegada de la empresa automotriz Volkswagen. A raíz de su llegada, el grupo Fraccionadora Industrial del Norte construyó el primer gran parque industrial moderno de Puebla, como un cuerpo de suministro de autopartes, el FINSA I, el cual fue concebido como una ciudad que debía contar con los servicios necesarios para la industria a la que se prestaba el servicio, así como a la mano de obra que allí laboraba (Licona, 2007: 75).

⁷⁹ Diario Oficial de la Federación, 15 de octubre de 1963. Decreto que expropia por causa de utilidad pública una superficie de 280.17.63 hectáreas de los terrenos del ejido en San Pablo Xochimehuacán, Pue., a favor del Gobierno del Estado.

⁸⁰ Durante los años posteriores a los decretos de anexión municipal de 1962, el estado de Puebla inició un periodo de doce años en el que políticamente se volvió un territorio inestable. Entre 1963 y 1975, hubo seis gobernadores de los dos que constitucionalmente deberían haber transitado en el puesto. La inestabilidad del gobierno estatal no se reflejó en el ámbito político del municipio de Puebla. El único presidente municipal de estos años que dejó su cargo fue Gonzalo Bautista O'Farril, quien era presidente de Puebla cuando fue llamado para rendir protesta como titular interino del Ejecutivo estatal el 14 de abril de 1972, renunciando el 9 de mayo de 1973. Creemos que dicha crisis política, (considerando que de acuerdo a la Ley de Zonificación vigente, era el gobierno estatal el que generaba los planes reguladores) fue en parte una causa para que no se emitieran herramientas que auxiliaran a la planificación urbana de la ciudad de Puebla, ya que después del Plan de Mejoramiento Urbano de 1959, no se volvió a presentar otro instrumento regulador urbano sino hasta 1980 que se aprueba el Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla. Para conocer los periodos estatales y municipales de gobierno, ver la Tabla 2 "Gobernantes estatales y municipales de Puebla 1917-2017" incluida en los anexos.

manufactura de la trama urbana, consolidando los planteamientos técnicos del PRECIP de 1952 y el PLAMU de 1959, que consideraban un espacio industrial más allá de lo periférico, lo que no implicaba que fuera ajeno a los intereses para la ciudad.

El curso industrializador que había tomado la ciudad a partir de la política de reversión del estancamiento industrial puesta en marcha en la década de los cincuenta con las Leyes de Fomento Industrial de 1957 y 1959, dio paso a un crecimiento de población no visto en la primera mitad del siglo. La población pasó de 211,321 habitantes en 1950, a 289,049 en 1960, para concluir con 401,603 en 1970. Es decir, en 20 años, la población casi se había duplicado al incrementarse 90.04%. Al parecer, esto fue resultado de la política de fomento industrial que generó una creciente migración principalmente campesina, del interior del estado hacia la ciudad.

La mancha urbana había pasado de 14.60 km² en 1950, a 22.83 km² en 1970, es decir, un incremento de 56.37% en 20 años, porcentaje asimétrico comparado con el aumento de la población, y que se entiende si se considera que este flujo hizo del Centro Histórico como señala Vélez (1995: 200), punto de llegada y de absorción poblacional, intensificando la transformación de las viejas y señoriales edificaciones en vecindades. Además era la ciudad que López (1995: 193) llama de periferia consolidada en las propiedades privadas producidas por el mercado inmobiliario formal. Conjuntando ambas ideas tenemos una ciudad de la expansión media y hacinamiento en el centro.

La industrialización como nodo del proyecto de planificación urbana, extendió el espacio geográfico a considerar para esta actividad, acentuando la dispersión entre las zonificaciones de 1952 y 1959 y los pueblos anexados. Era la ciudad de la periferia de la expansión intermunicipal (Ídem). Así, el crecimiento poblacional y la focalización externa productiva, convirtieron al suelo intersticial en sujeto de expansión urbana acelerada, con lo que en 1975 la ciudad llegó a los 60.94 km², un crecimiento de 166.91% en tan solo cinco años (Plano 16). La ocupación del espacio por parte del sector industrial, significó también la ocupación de suelo para espacio habitacional por parte de la mano de obra fabril y popular, en general, por medio del asentamiento humano desordenado. Pero, ¿qué había condicionado este fenómeno, definible como expansión desmedida de la mancha urbana de Puebla, en el ejercicio de un irracional desperdicio de suelo?



Plano 16.- Los frentes de urbanización de Puebla hacia 1975. Autor: Editado por la "Librería Patria" bajo la dirección de Héctor F. Esparza Torres. Modificaciones propias. Fuente: Mapoteca "Jorge A. Vivó Escoto" de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Notas propias: El plano aparece sin fecha, pero por las características de la ciudad a razón de las colonias periféricas del norte y las vialidades construidas, creemos es de alrededor de 1975. Señalamos los siguientes puntos: 1. Autopista México - Puebla, 2. Entronque Atoyac, 3. Entronque Tlaxcala, 4. Entronque Zaragoza, 5. Enlace con autopista por Boulevard Hermanos Serdán, 6. Enlace con autopista por avenida sin nombre (hoy Boulevard Carmen Serdán) 7. Enlace con autopista por Boulevard Zaragoza, 8. Corredor Industrial Puebla - San Martín Texmelucan (Volkswagen, PEMEX, HYLSA) 9. Parque Industrial FINSA I, 10. Recta a Cholula, 11. Universidad de Las Américas, 12. Frentes abiertos a la urbanización. Parte de las modificaciones que hacemos al plano, están basadas en señalamientos de Francisco Vélez Pliego. Dicho autor menciona que la construcción de los entronques de la autopista, fue uno de los detonantes de la expansión física hacia el norte de la ciudad (Vélez, 2007: 99).

Los ejes viales de la inversión hegemonizada

La construcción de la autopista México-Puebla, entre 1959 y 1962, y el mejoramiento de la vía Puebla-Orizaba-Veracruz, propició la llegada de grandes empresas a la región (Pansters: 1998, 174). Se tendió un eje carretero en donde se establecieron la planta de metanol de PEMEX en San Martín Texmelucan en 1962, la planta automotriz Volkswagen en Cuautlancingo en 1965, y la siderúrgica HYLSA en Xoxtla en 1967 (Melé, 1994: 85) (Plano 16). Los tres eran municipios cercanos al de Puebla, y la localización industrial a lo largo del eje vial quedó ratificada en 1971.⁸¹

Esa disposición de crear un corredor industrial a ambos lados de la autopista, estableció que con el objeto de evitar la especulación en la zona, se creaba una franja de dos kilómetros de ancho en la que solo el Estado estaba facultado para realizar obras de urbanización y enajenar sin fines especulativos a favor de la industria, terrenos que fueran expropiados en el área del proyecto (Gobierno Estatal, 1971: 16). Esta acción podemos traducirla como un acto de apropiación de la renta urbana a favor del Estado en detrimento de los particulares. Lo anterior se aclara al considerar que el aparato industrial se había vuelto un gestor de suelo rural a favor del suelo urbano.

Como producto de la migración poblacional ante la necesaria fuerza de trabajo para la maquinaria productiva, se incrementó el área de la ciudad, llegando en 1975 a los 60.94 km². Este crecimiento se aparejó con una fragmentación de la tierra ejidal ante la detención del reparto agrario, tan solo para 1970 casi la mitad de las parcelas ejidales en Puebla tenían menos de una hectárea (Pansters, 1998: 171). Hacía falta suelo para vivienda en las zonas aledañas a la industria, por lo que al conjuntarse los hechos, se generaron colonias en suelo rural o ejidal, convirtiendo en productores de espacio urbano a los sectores obrero y campesino. El hecho de sacar de la trama urbana el aparato productivo, hizo que el sector industrial, fuera el causante de un trazo urbano formal en la periferia de la ciudad, como producto de la ineludible cercanía que debía haber entre la fuente de trabajo y su mano de obra. Esto hizo del urbanismo periférico, un urbanismo

⁸¹ Periódico Oficial del Estado, 25 de mayo de 1971. Decreto que declara de utilidad pública el establecimiento de un Corredor Industrial desde la ciudad de San Martín Texmelucan a la ciudad de Puebla, a ambos lados de la Autopista México-Puebla.

formal que al amalgamar industria y vivienda, generó nuevas morfologías en la tierra campesina localizada entre los parques industriales a lo largo del eje carretero.

De esta manera la autopista México-Puebla fue junto con la planta automotriz de la Volkswagen, el espacio en donde se escenificó el desarrollo económico poblano. Pero además, fue el sitio donde la inversión industrial hegemónica contribuyó al crecimiento urbano acelerado y el desarrollo de nuevos ejes viales, con lo que la construcción de la autopista favoreció en la etapa de la industrialización, a la adecuación del espacio por medio del eje carretero. Lo anterior significó la apertura de nuevos frentes de urbanización al conectar la autopista con las vialidades urbanas de la ciudad mediante los entronques de enlace vial (Vélez, 2007: 98) (Plano 16).

En estos años, la ciudad de Puebla se conectaba con la región de Cholula mediante el Camino Real a Cholula y la Carretera Puebla-México. En 1967 en lo que había sido la Hacienda de Santa Catarina Mártir adyacente al Camino Real, se establece una obra central para el desarrollo urbano de la región: la Universidad de las Américas.⁸² (Plano 16). Su construcción, propició la llegada de nuevos núcleos sociales hacia los pueblos rurales de esta periferia y la construcción de nueva infraestructura, con lo cual esta zona al poniente de la ciudad, se apuntaló como eje de la urbanización.

Adicionalmente, a inicios de los años setenta se construyó la vía rápida Puebla-Cholula. También llamada Ruta Quetzalcóatl, es conocida como Recta a Cholula (Plano 16), cuyo tramo recto es de 6.5 kms de largo.⁸³ Para su construcción se expropió tierra ejidal de Santiago Momoxpan, La Trinidad Chautenco e Ignacio Romero Vargas,⁸⁴ lo que

⁸² La Universidad de las Américas Puebla tiene como origen el Mexico City College fundado en 1940 en la capital del país. En 1966 la Fundación Mary Street Jenkins consiguió que se estableciera en 80 hectáreas de la ex Hacienda de Santa Catarina Mártir en San Andrés Cholula. Es una de las instituciones de educación privada de mayor prestigio en el país.

⁸³ La Recta a Cholula tiene como referentes de inicio y final, el cruce con Esteban de Antuñano y el Distribuidor Vial Cholula. Al inicio, se conecta con la Colonia La Paz después de un tramo vial conocido como la Vía Volkswagen, y al final, se conecta con el centro de Cholula por la Avenida 12 Oriente, que en el cruce con la calle 4 Norte, desvía al ya referido Boulevard Forjadores de Puebla.

⁸⁴ Las expropiaciones fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación en el orden siguiente: A) 5 de enero de 1976. DECRETO que expropia por causa de utilidad pública una superficie de terreno en el ejido de Santiago Momoxpan, municipio de Cholula, Puebla. (1-65-08 Has). B) 24 de mayo de 1976. DECRETO que expropia por causa de utilidad pública una superficie al ejido La Trinidad Chautenco, Municipio de Cuautlancingo, Pue. (3-56-91 Has). C) 9 de agosto de 1976. DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de terreno del ejido de Ignacio Romero Vargas, Municipio de Cuautlancingo, Pue. (4-30-50 Has).

es relevante desde la perspectiva del desvanecimiento espacial de los ejidos iniciado en la década de los sesenta, cuando ya este tipo de propiedad había sido foco de atención del radio de anexión municipal y del abastecimiento de suelo para reforzar el aparato industrial, lo que podemos pensar, era una muerte progresiva y programada del ejido.

La Recta a Cholula consolidó el proyecto de mejoramiento vial de 1959, rompió el diseño del PLAMU concéntrico tradicional, e hizo de la expansión urbana, una traza con un patrón de ejes de caminos, respuesta a una ciudad que necesitaba de una articulación que conectara de manera rápida los nodos de actividad del exterior y el interior de la ciudad (Terrazas, 2010: 9). Su significado territorial se entiende al traducirla como un eje vial que acentuó la intermitencia expansiva regional de la ciudad, convirtiéndose en un corredor urbano que como nodo de centralidad, desarrolló la difusión de nuevas actividades y servicios sobre el eje de camino (Ibíd.: 17).

Si bien uno de los propósitos iniciales de la Recta a Cholula, fue comunicar a la Universidad de las Américas con la ciudad de Puebla, el eje vial generó un impacto urbano determinante en los siguientes años, alentando el desarrollo de una cara de la acumulación capitalista entre los puntos de origen y destino, ampliando el mercado inmobiliario. La construcción de vivienda a lo largo del camino, empezó a descollar en el suelo agrícola de la región de Cholula y en los frentes de expansión de la periferia industrial, surgiendo asentamientos dispersos e irregulares frente a una autoridad municipal, que fue rebasada en su papel de regulador del espacio habitacional.

Con la emisión de la Ley de Fraccionamientos del Estado de Puebla de 1974,⁸⁵ el gobierno estatal, a través de la figura del Ejecutivo estatal como ente regulador, retoma por completo el control de la producción del espacio urbano (Gobierno Estatal, 1974: 1), una facultad que como hemos mencionado, había sido cedida al gobierno municipal en la Ley de Fraccionamientos de 1940. En el contexto de la planificación, este hecho denotó de alguna manera el carácter autoritario y centralista de la política del gobierno estatal, lo cual habría de cambiar ante las reformas nacionales de descentralización que se efectuarían en los años siguientes.

⁸⁵ Periódico Oficial del Estado, 20 de diciembre de 1974. Ley de Fraccionamientos del Estado de Puebla.

CONCLUSIONES

Entre 1945 y 1975, se generaron en Puebla una serie de instrumentos de planificación que impulsaron una cierta organización urbana y uso del territorio.⁸⁶ El signo básico de esa política fue una síntesis de autoritarismo y centralismo, en donde la suma de las acciones fue efectuada por el jefe del poder ejecutivo estatal al ser la figura rectora central de la planificación. Por otro lado, los gobernantes de la ciudad, se relacionaron principalmente con los problemas físicos dentro de la trama urbana, es decir, actuaron fomentando la obra pública básica que permitiera su funcionamiento espacial.

Los proyectos de zonificación y enlace vial que contemplaron los planes de desarrollo urbano, a partir de la década de los cincuenta, hicieron de Puebla la ciudad del mejoramiento vial (Lámina 3). Se desarrolló una fusión de mercancías inmobiliarias e infraestructura generando una expansión transformada en urbanización periférica constante, pero bajo las condicionantes inmobiliarias de antaño: exclusión social bajo una sectorización dentro de un discurso de modernización y ordenación urbana.⁸⁷

El papel de los administradores políticos del territorio fue buscar espacios que consolidaran proyectos urbanos como los de 1952 y 1959. Para ello, la expansión de la demarcación político-administrativa se volvió un hecho para re-configurar el espacio urbano, sirviéndose de los medios jurídico-políticos a su disposición. La expansión física, así como la reestructuración política interna de lo que era el nuevo marco del territorio municipal y ejidal periférico en 1962, marcó las condicionantes de desarrollo económico que dieron pauta a una polarización urbana a favor de una ciudad mono-central.

Con el incremento del 335.50% del territorio municipal, la ciudad de Puebla experimentó en consecuencia un constante crecimiento físico, respondiendo por un lado, a la expansión natural con los poblados rurales que geográficamente habían estado ligados a ella por las políticas históricas de adecuar el territorio en la zona rural y periférica, y por otro, a una reestructuración espacial mediante el continuo desarrollo de

⁸⁶ Para mayor análisis del comportamiento de la política pública en el periodo, consultar el Cuadro 2 al final de estas conclusiones.

⁸⁷ Para mayor análisis del momento y accionar espacial en el periodo, consultar el Mapa 2 y la Figura 2 al final de estas conclusiones.

dispositivos de concentración económica e infraestructura de conexión territorial que fueron producto de las políticas productiva y de servicios que se implementaron en los años del nuevo territorio para la ciudad, el periodo de las anexiones (Lámina 4).

Al promoverse cambios en las actividades que se desarrollaban al interior y en la periferia de la ciudad a partir de los nuevos ejes de expansión, se crearon condiciones para reservar el suelo urbano previsto en la expansión. Estas políticas de zonificación delinearon también mecanismos de exclusión a partir de la constitución de zonas especiales. Con ello, los instrumentos de ordenación si bien se realizaron a partir del reconocimiento de la importancia económica de la ciudad, dieron como resultado un decremento ambiental e institucional de los pueblos periféricos, construido en parte por la disminución de los poderes políticos a raíz de las anexiones municipales de 1962.

Ejes viales como la Autopista México-Puebla y la Recta a Cholula, establecieron nuevas actividades periféricas que contribuyeron a la consolidación de los proyectos de planificación industrial. Así, en los años de la industrialización, el diseño urbano estuvo regido en gran medida por un gobierno estatal afín a una política de hegemonización de inversiones, de reconversión productiva y relocalización del espacio manufacturero, en donde el control del aparato productivo, regulación y fomento a las inversiones, contribuyó con la forma de producir y circular las mercancías inmobiliarias.

Entre 1950 y 1970 a pesar de que el crecimiento poblacional era mayor respecto a la expansión urbana, esta era acompasada con la densificación central, por lo que el aumento demográfico aún no incidía en la periferia de la industrialización. A partir de 1970 como resultado de la política de industrialización de la segunda mitad del siglo XX, el crecimiento urbano se desborda por lo que parece ser un flujo poblacional migratorio de mano de obra que se asentó en la ciudad, con lo que ante el anhelo de vivienda propia y la oferta de tierra ejidal, surgen asentamientos dispersos e irregulares que detonan el uso irracional del suelo urbano y que sirve de excusa para que el poder estatal retome por completo el control y regulación del espacio urbano municipal.

Vemos entonces que, para 1975, la ciudad de Puebla estaba dotada de instrumentos jurídicos que fueron concibiendo el ideal urbano que el poder político y económico planteó construir, desde herramientas para garantizar el orden en el espacio

hasta formalidades jurídicas que permitieron el control del territorio. Además, distintos niveles jerárquicos coadyuvaban con ello, extendiendo la hegemonía política y económica de la élite de la ciudad, a través de planes de desarrollo, sobre una periferia que hasta ese momento no iba más allá de la demarcación político-administrativa central.

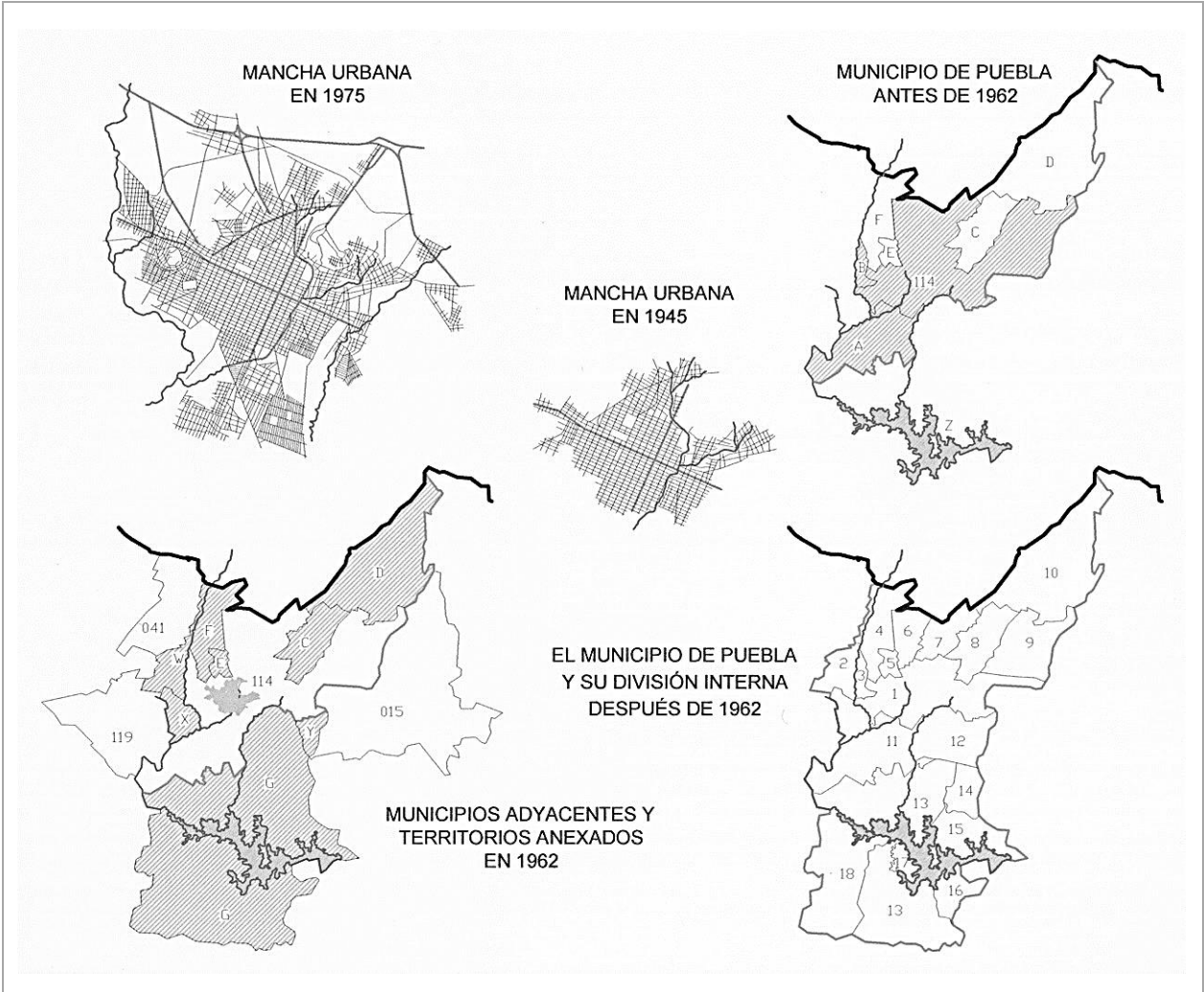
El mensaje de la política de planeación en estos años en la ciudad de Puebla, permite afirmar que el Estado se volvió un productor de espacio urbano de manera recurrente y autoritaria, utilizando instrumentos que enfatizaron una serie de ideas asociadas al desarrollo de la ciudad: ordenación, compactación y zonificación. Paradójicamente, se obtuvo dispersión, fragmentación y sectorización, es decir discontinuidades urbanas que mantuvieron a la expansión de la ciudad en una lucha entre planificación popular y planificación controlada.

Al priorizarse el fortalecimiento económico de la ciudad y reforzarse su papel de núcleo dominante de la región y, potencialmente, territorio de nuevas inversiones, se dio paso en las siguientes décadas a una inminente conurbación que traería problemáticas propias del nuevo proceso urbano: dislocación de la industria, concentración de tránsito, degradación de las colonias centrales, déficit de servicios, infraestructura y vivienda. Es decir, la repetición del ciclo de expansión durante el resto del siglo XX, con similares causas y efectos y la participación de idénticos actores, pero en distinta magnitud.

Podemos decir que el carácter formal de la planificación urbana en Puebla en este periodo, fue reflejo de un urbanismo industrializador, en donde los programas de fomento industrial de la época sirvieron para que las políticas públicas de desarrollo urbano se encaminaran a la creación y aplicación de programas de un ordenamiento espacial que forjaba en la industria su visión de modernidad. Pero además el desarrollo inmobiliario, generó un modelo reglamentado según el tipo de asentamiento que limitó a la vivienda.

Vemos así una política urbana que, a través del autoritarismo y el centralismo, generó un proyecto territorial, que podríamos decir gestiona y administra a-priori el suelo rural a favor del espacio urbano de la ciudad central. En el futuro, el papel del Estado seguiría siendo fundamental para que mediante reformas jurídicas, a nivel nacional, se trazara la posibilidad para modificar el perfil centralista y autoritario que seguía caracterizando a la planificación urbana.

Mapa 2.- La ciudad y su relación con el territorio 1945-1975



Política territorial de anexiones municipales en 1962

114 Municipio de Puebla	B San Baltazar. Pueblo perteneciente a Puebla	G Totimehuacán. Municipio anexado totalmente
015 Mpio de Amozoc. Independiente y mutilado	C La Resurrección. Municipio anexado totalmente	W Fracción de Cuautlancingo anexada
041 Mpio de Cuautlancingo. Independiente y mutilado	D Canoa. Municipio anexado totalmente	X Fracción de San Andrés Cholula anexada
119 Mpio de SA Cholula. Independiente y mutilado	E Hueyotlipán. Municipio anexado totalmente	Y Fracción de Amozoc anexada
A La Libertad. Colonia perteneciente a Puebla	F Caleras. Municipio anexado totalmente	Z Laguna de Valsequillo

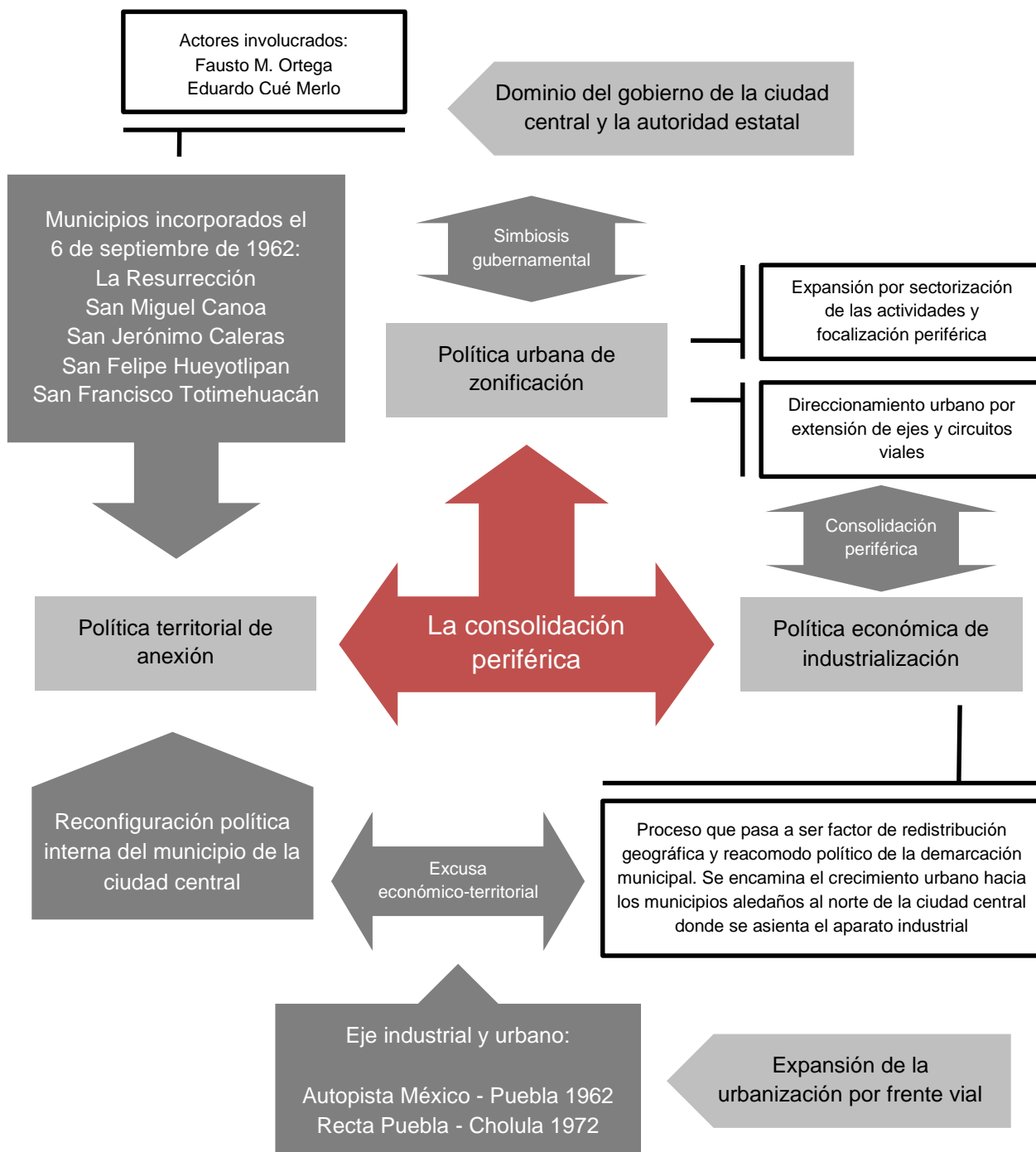
Reconfiguración política interna del municipio de Puebla después de las anexiones de 1962

1 Centro de Población	2 Romero Vargas	3 La Libertad	4 Caleras	5 Hueyotlipán	6 Xochimehuacán
7 San Aparicio	8 La Resurrección	9 Xonacatepec	10 Canoa	11 San Baltazar	12 Ignacio Zaragoza
13 Totimehuacán	14 Chautla	15 Zacachimalpa	16 Tetela	17 Tecola	18 Azumiatlá

Nota: La representación espacial se realizó considerando la división política actual del estado y el municipio de Puebla. Las claves asignadas a los municipios de Puebla, Amozoc, Cuautlancingo y San Andrés Cholula, corresponde con la señalada por el INAFED (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal).

Fuente: Elaboración propia.

Figura 2.- Esquematización del accionar espacial 1945-1975



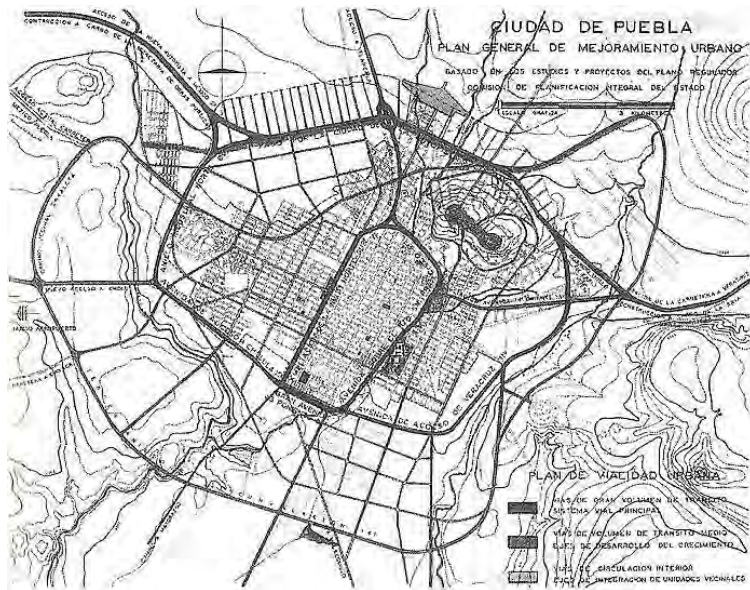
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2.- Comportamiento de la política urbana y territorial 1945-1975

Año	Ley o programa	Síntesis analítica
1945	Ley de Planificación y Zonificación en el Estado	Mediante estos instrumentos y los Planes urbanos de 1952 y 1959, el gobierno estatal desarrolló una planificación basada en el ejercicio técnico de la zonificación y la contención urbana con la ayuda del emplazamiento de las actividades y la proyección de vialidades radiales y extensión de las existentes. La zonificación fue para el gobierno estatal un elemento técnico de diseño urbano mediante el cual se aspiraba a empatar el desarrollo urbano con el valor por mejoría de la propiedad, es decir, una acción rentística que mediante la elaboración de un plan regulador y de mejoramiento (como lo fueron los de 1952 y 1959 que quedaron como ejercicios de diseño sin avalar jurídicamente), contribuirá al control de la renta del suelo generando derramas impositivas.
1953	Ley que crea las Juntas de Mejoramiento Cívico y Material de Puebla	
1956	Ley de Planificación Integral y Mejoramiento Urbano	
1958	Ley que crea la Junta de Mejoramiento, Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla	
1952	Ley y Reglamento del Catastro	La tecnificación y modernización que se hizo del registro del sistema catastral, instituyó un sistema de registro urbano permanente que trajo emparejado un censo catastral que recayó en pueblos y colonias contiguos a la ciudad, los cuales, en corto tiempo, serían objetivo del sistema de planificación urbana en el marco de nuevos procesos territoriales. Además, fue parte de un potencial de ingresos a favor del Estado, ante la transformación que sufría la propiedad raíz por el desarrollo incesante de colonias y fraccionamientos.
1957	Acuerdos por los que se procedió a valuar predios urbanos y rurales en la ciudad de Puebla y pueblos aledaños	
1959		
1960		
1962	Decreto por el cual se suprimen los Municipios de San Jerónimo Caleras; San Felipe Hueyotlipan; San Miguel Canoa; Resurrección y Totimehuacán	El poder estatal que reiteradamente había realizado acciones de dominio territorial, aun con las disposiciones constitucionales del municipio libre, vuelve a coartar el derecho político y territorial suprimiendo y anexando municipios rurales. Dicha acción, va encaminada principalmente al control del aparato productivo y de los recursos naturales localizados en dichos territorios. Pero además, la idea al parecer fue garantizar el control de la producción de espacio urbano en la malla geográfica, construyéndose un territorio que mediante la reconfiguración de la división política, controlaría las relaciones de poder y las escalas de intervención sobre la estructura administrativa interna de la ciudad.
1963	Ley de Fomento Industrial	Producto de la política nacional de descentralización del aparato productivo, a nivel local se desarrolló una política económica centrada en la transformación del aparato industrial local que pasó del textil y alimentario al de sustitución de importaciones. Así, la industrialización además de ser un proceso económico, pasó a ser un factor de redistribución geográfica que encaminó el crecimiento de la ciudad y pueblos aledaños al proceso de conurbación. Se generó un patrón de diseño urbano en la periferia que detonó una expansión de la ciudad a lo largo del eje industrial, lo cual impactó en la cara del territorio rural.
1968	Ley de Promoción Industrial	
1971	Decreto para el establecer el corredor industrial desde San Martín a Puebla, a ambos lados de la Autopista.	
1972	Ley de Fomento Industrial, y de protección de conjuntos, parques, corredores y ciudades industriales	
1974	Ley de Fraccionamientos del Estado de Puebla	No habiendo un programa urbano regulador, la Ley de Fraccionamientos de 1940 es actualizada, siendo el gobernador conforme al artículo primero de esta Ley, el facultado por el Congreso estatal para controlar todas las actividades relacionadas con el ordenamiento del suelo.

Fuente: Elaboración propia.

Lámina 3.- La ciudad del mejoramiento vial



Plano C.- Plan de Vialidad Urbana del Plan General de Mejoramiento Urbano de 1959. Autor: Gobierno del Estado de Puebla y H. Ayuntamiento Municipal. Fuente: Vélez (2007: 89)

1. A mediados del siglo XX, el principio urbanístico del zoning, era la herramienta que primaba en la planificación en Puebla. Mediante dicho ejercicio técnico, se buscaba un orden espacial cuyo propósito era encauzar el crecimiento urbano ordenado.
2. La ciudad mantuvo una morfología que respetó la traza colonial. Para la expansión se plantea la mejora vial con la construcción de anillos viales cruzados por avenidas que partían del centro y que contribuirían a dar fácil acceso a la ciudad.

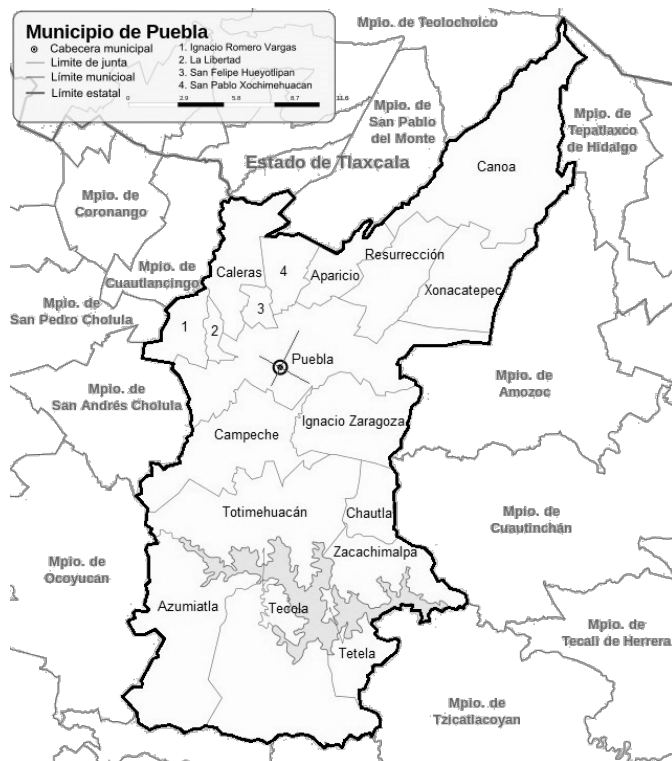
3. Bajo esta condición la planificación urbana de la ciudad posterior al Plan de 1959 (Plano C), fue un proceso que incentivó el impulso al desarrollo industrial e inmobiliario y se encontró en la etapa de la ciudad moderna.
4. El nuevo trazo urbano de rotondas, gloriets y camellones impulsado por el trazo de la nueva red viaria, de manera fortuita se contrapone a la ciudad árida, monótona, cuadrículada y de urbanismo utilitario del damero. Esto se verá reflejado en los nuevos fraccionamientos residenciales como el de La Paz.



Imagen 3.- Colonia La Paz. Al centro el cruce de la Avenida Juárez con las carreteras a Oaxaca y a México, ambas rodeando el cerro de Centepec. Fuente: Acervo histórico del Fondo ICA.

Fuente: Elaboración propia.

Lámina 4.- El nuevo territorio para la ciudad



Plano D.- División interna del municipio de Puebla. Juntas Auxiliares. Fuente: Electrónica de autor desconocido con modificaciones propias.

1. Antes y después de 1962, desmembramiento, fragmentación y la reconfiguración administrativa interna, fueron característica de las anexiones, como pasó con La Resurrección, municipio

del que se segregaron Xonacatepec en 1922 y San Aparicio en 1929. En 1962 ya anexado Totimehuacán, éste se fragmentó en siete demarcaciones. En total, el municipio de Puebla se dividió en 17 Juntas Auxiliares y el Centro de Población.

2. Las anexiones fueron un contra argumento de la lógica del crecimiento urbano frente al resultado territorial. Los 25.80 km² de ciudad en 1965 representaban el 4.81% del nuevo total territorial, el cual había pasado de 123.17 km² a 536.41 km².



Imagen 4.- Panorámica de la ciudad hacia 1955. En primer plano la zona arbolada del Paseo Hidalgo hoy Paseo de San Francisco, al fondo la región de Cholula enmarcada por el Popocatepetl y el Iztaccíhuatl. Fuente: Acervo histórico del Fondo ICA.

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO

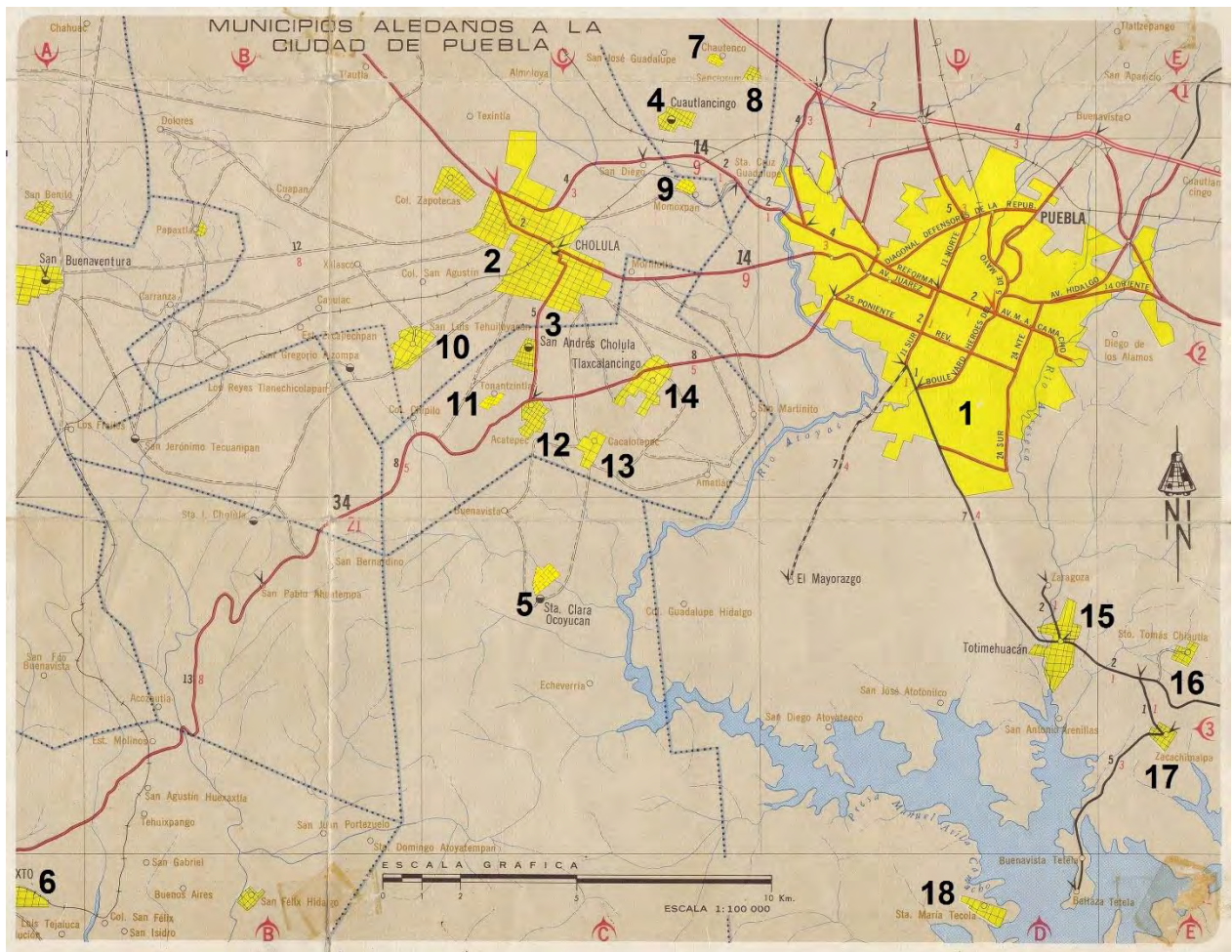
3

EL TRAYECTO DE LA CENTRALIZACIÓN A LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA REGIONALIZACIÓN. 1975-1987

Las experiencias desarrollistas en materia de planificación urbana en la ciudad fueron resultado de decisiones relacionadas con las herramientas centrales del desarrollo económico, asumidas por los gobiernos locales. La falta de democratización de los instrumentos urbanos puede ser entendida como resultado de un marco planificador restringido, centralista y autoritario, que fue determinante hasta los años ochenta del siglo XX. Durante el segundo lustro de la década de los setenta, la ciudad de Puebla, cuya mancha urbana aún no rebasaba los límites políticos de 1962, y sin tener, lo que podríamos decir, imantado más de un centro urbano relevante, sería sujeto de un proceso de conurbación con los pueblos aledaños.

En consecuencia, en Puebla continuó la disputa entre las manifestaciones urbana y rural por el proceso industrializador que se desarrolló, el cual se consolidaba como signo de progreso, sin que los beneficios tocaran a las puertas del campesinado (Patiño, 2004: 130). Hubo, por tanto, reivindicaciones sociales, luchas políticas y disputas territoriales entre pueblos que caracterizaron un periodo en el que, para aquellos que gobernaron la ciudad, la planificación urbana fue pieza importante como un instrumento que impulsaría la construcción de un territorio de índole regional. Los efectos fueron devastadores para el ejido y el municipio rural. En la perspectiva de los actores políticos y económicos de la ciudad de Puebla, los territorios aledaños, en su mayoría de índole rural, se presentaban como anclas para la visión económica de la ciudad, por lo que dichos “lastres territoriales” fueron sometidos al predominio central de la metrópoli.

Con excepción del centro urbano de San Pedro Cholula, el resto de las cabeceras municipales eran pequeños núcleos urbanos, tal era el caso de San Andrés Cholula y Cuautlancingo. El resto de las poblaciones contiguas a la ciudad, eran pueblos rurales inmersos en los territorios municipales, producto de los fondos legales que la legislación agraria les permitió crear para separar el núcleo de población de los ejidatarios de lo que eran las zonas ejidales agrarias (Plano 17). Todas sin embargo, tenían un centro gravitacional en común, la ciudad de Puebla.



Plano 17.- Municipios y pueblos aledaños a la ciudad de Puebla hacia 1975.

Autor: Editado por la "Librería Patria" bajo la dirección de Héctor F. Esparza Torres. Modificaciones propias. Fuente: Mapoteca "Jorge A. Vivó Escoto" de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Notas propias: Se señalan en el plano los siguientes puntos. Cabeceras municipales: 1. Puebla de Zaragoza (cabecera del municipio de Puebla), 2. Cholula de Rivadavia (cabecera de San Pedro Cholula), 3. San Andrés (cabecera de San Andrés Cholula), 4. San Juan Cuautlancingo (cabecera de Cuautlancingo), 5. Santa Clara Ocoyucan (cabecera de Ocoyucan) y 6. Atlixco de las Flores (cabecera de Atlixco). Pueblos rurales y ejidales. Pertenecientes al municipio de Cuautlancingo: 7. Chautenco y 8. Sanctorum. Pertenecientes al municipio de San Pedro Cholula: 9. Momoxpan y 10. San Luis Tehuiloacan. Pertenecientes al municipio de San Andrés Cholula: 11. Tonantzintla, 12. Acatepec, 13. Cacalotepec y 14. Tlaxcalancingo. Pertenecientes al municipio de Puebla y además cabeceras de Junta Auxiliar: 15. Totimehuacán, 16. Chautla, 17. Zacachimalpa y 18. Tecola.

La articulación del sistema estatal de ciudades centro-centros, sería el medio para desarrollar una planificación que rompería los ejes articuladores con los pueblos periféricos. Esto daría fuerza a la ciudad central mediante el impulso de políticas urbanas en territorios ajenos. Así, al promover la ciudad como eje de un nuevo crecimiento económico, se evidenciaron intereses que respondían a proyectos de concentración, con lo cual, se reestructuraron no solo las dinámicas urbanas locales. ¿El resultado? El espacio económico que debió revalorizar a la ciudad-región, monopolizaría el territorio para la ciudad central con la consecuente pérdida de equilibrios por el dominio geográfico, y una creciente desigualdad urbana, una política territorial oportunista en contradicción a una política económica local y regional de oportunidad (Borja, 2005: 167).

Entre 1975 y 1987 la ciudad de Puebla, como sucedía desde hace tiempo, fue una metrópoli de franca dominación sobre los territorios cercanos. Una ciudad que en analogía a lo expuesto por Borja, (Ibíd.: 24) no se encontró en contra del Estado. Por el contrario, éste la asumió como bandera de cristalización de una política pública que construyó un dominio y construcción hegemónica territorial, principalmente hacia el territorio rural, olvidando que la entidad geográfica que se gobierna incluye otros sistemas urbanos. Al privilegiar a la ciudad central, es decir a la corona metropolitana, se descartó la construcción equilibrada de una ciudad-región.

En este periodo veremos nuevamente cómo los gobernantes orientaron, mediante la política de conurbación, el planteamiento urbano hacia pueblos delimitados por fronteras físicas y político-históricas de organización local, como una forma de intervenir en el territorio mediante una planificación regional mono dirigida, es decir, con el predominio local de la centralidad. Esta ciudad para Borja (Ibíd.: 42), “es sobre todo la ciudad que se expandió hacia las periferias, que colonizó las zonas rurales de los bordes y que incorporó funcionalmente, en muchos casos también administrativamente, a los municipios del entorno”, desarrollando un proceso de conurbación consecuencia de la consolidación de la red vial y la promoción industrial de las décadas antecedentes. Expuesto esto, queda como pregunta para el capítulo: ¿Cómo intervino el Estado en el proceso de delimitación territorial, sobre el cual habría de actuar la nueva política de planificación urbana?

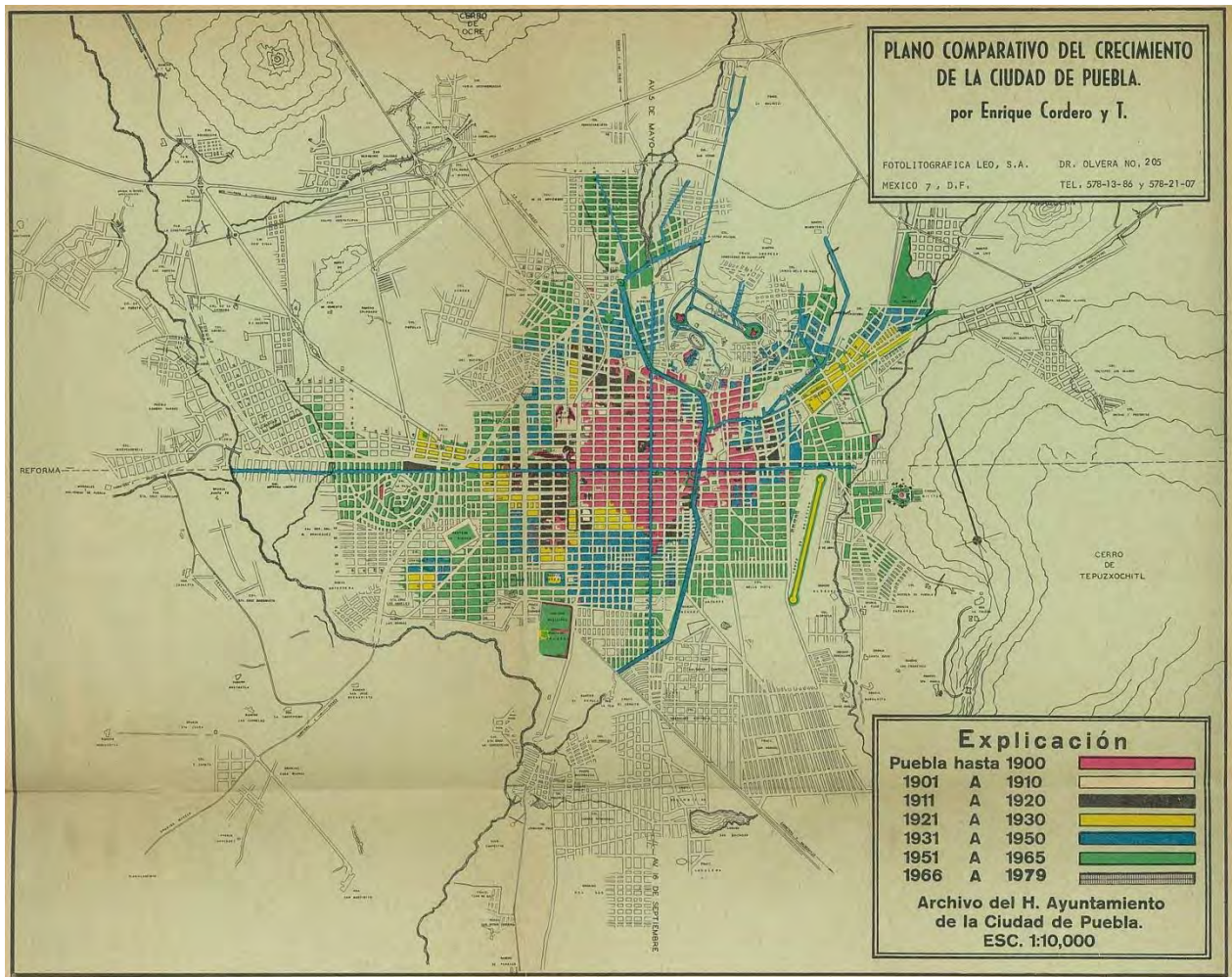
3.1. El reto del ordenamiento urbano

El crecimiento económico de la industrialización, hizo de Puebla una ciudad de alto incremento demográfico. Entre 1970 y 1980 pasó de 401,603 a 772,908 habitantes, un incremento del 92.46%. La ciudad casi se había duplicado. En la década de los setenta Puebla elevó su participación urbana a nivel nacional, contribuyendo a la transformación de un sistema de ciudades que evolucionaba del modelo monocéntrico al policéntrico (Garza, 2002: 11). El aumento demográfico representó un alto incremento urbano. Entre 1930 y 1970 al pasar de 10.60 km² a 22.83 km² se expandió un 115.38% en 40 años. Pero en 1975 al llegar a los 60.94 km², el incremento representó un 166.91%, alcanzando para 1980 los 91.50 km², es decir, un incremento del 50.16% en diez años (Plano 18).

A mediados de la década, la crisis cambiaria azotó el modelo económico de industrialización del Estado mexicano. Era el agotamiento del llamado milagro económico mexicano,⁸⁸ el cual, había contribuido al desarrollo urbano de ciudades como Puebla y estaba en decadencia (Ídem). El Estado transitaba de su condición de un Estado Social centralizado que había promovido la construcción de grandes infraestructuras que incentivaban y direccionaban la llegada del capital, al de Estado Competitivo descentralizado que facilitaría la inserción segmentada del mercado.

Apareció en este periodo una nueva política en el rubro de la planificación, la cual empezó a visualizar una transformación en el ámbito urbano a través del control del proceso de formación de los asentamientos humanos. Para ello, se fijaron normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial y poblacional. Parecía una idea de progreso por medio de la colonización reglamentada y regularizada desde el nivel federal. El paso natural sería como dice Garza (2005: 60) “constituir la superestructura legal sobre la cual descansaría la futura planificación del desarrollo de los centros de población en los niveles nacional, estatal y municipal”.

⁸⁸ Entre 1940 y 1970, durante el llamado Milagro Económico Mexicano, el Estado desarrolló un proceso de industrialización que se aceleró gracias a una política de beneficios industriales que incentivaron la inversión de capitales nacionales, así como la construcción y consolidación de industrias paraestatales. A través de la política de intervención y protección económica, el Estado se constituyó como el fundamento principal para el rápido crecimiento económico y transformación urbana, dejando jurídicamente fuera del proceso de planificación urbana, a un mercado inmerso por demás en el modo de crecimiento de la ciudad de etapa de industrialización.



Plano 18.- Plano comparativo del crecimiento de la ciudad de Puebla 1900-1979.

Autor: Enrique Cordero y Torres. Fuente: Guía turística de Puebla, 4ª edición, 1979. Colección personal. Plano sin modificaciones.

Notas propias: El plano es la consolidación del que fuera nombrado por Enrique Cordero y Torres "Plano comparativo del crecimiento de la ciudad de Puebla. En preparación" incluido en su obra "Historia Moderna de Puebla 1901-1950", el cual, está agregado en este trabajo como Plano 11. Posteriormente en la Guía turística de Puebla, 1ª edición, 1965, aparece este que identificamos como Plano 18, sólo que señalando el crecimiento hasta 1965. Ese último plano del retrato de la expansión urbana hasta 1965 se encuentra disponible en la Mapoteca "Jorge A. Vivó Escoto" de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Durante los siguientes años, el Estado implementaría un proceso sistémico de planificación que, aun cuando se trasladaba a estados y municipios, mantenía centralizado su poder, por lo que aun cuando se flexibilizó la jerarquía administrativa, el Estado, en las urbes, centralizaba desconcentrando (Montes y Bandera, 2008: 157). El Estado, a partir de los planteamientos ideológicos que pugnaban por los efectos negativos de su intervención en las actividades económicas, buscaría los argumentos para profundizar reformas tendientes a la liberación del sistema de administración y propiedad del suelo, es decir la gestión por planificación de un recurso, que transitaba entre los regímenes de propiedad privada, pública y social, básicamente ejidal.

Podríamos traducir el esquema como una evolución del Estado social que sienta las bases jurídicas para intervenir con más fuerza en el ámbito territorial y urbano, facilitando la inserción del mercado en el desarrollo de la planificación urbana y olvidando que éste no garantiza el bienestar que se pugna. Es decir, la materialización del pretendido ejercicio de regulación, dirigido al orden y control de las acciones públicas y privadas que se pretenden sobre un determinado territorio o tipo de propiedad, perdió sentido ante la vinculación Estado-Capital.

La idea es que, como la urbanización es en buena medida un proceso de acumulación de capital, lo que se necesita es que la ciudad no genere problemas que disminuyan tal efecto. Lo que había dejado la ciudad industrial, era la huella de una política económica de un Estado social que no había podido controlar la generación de asentamientos humanos de manera irregular y que por lo tanto no era capaz de construir ciudades que fomentaran de manera suficiente el engordamiento de los intereses del capital. La ciudad, por lo tanto, no era sólo el bloque urbano consolidado, sino una serie de espacios irregularmente urbanizados y con periferias o territorios en proceso de serlo.

En Puebla, con la mancha urbana creciendo hacia los terrenos rurales periféricos, como producto del crecimiento poblacional de los años de la industrialización, se darían pasos para desarrollar un nuevo proyecto urbano de tipo regional por parte de las clases política y empresarial. Sin embargo, para entender el papel de la planificación local al respecto, fueron determinantes dos grandes reformas constitucionales, las cuales permitirían re-orientar el desarrollo territorial.

La planificación sistematizada

Buscando una organización y clasificación de los instrumentos urbanos conforme a un orden jerárquico, el cual había sido escasamente establecido en la época del Estado mexicano desarrollista, centralista e industrializador característico de la época de la segunda posguerra, el Estado, que había sido en alguna medida administrador y gestor urbano,⁸⁹ empezó a desarrollar una nueva planificación urbana en el país a partir de una serie de transformaciones jurídicas que sirvieron de base para un mayor control y sistematización. En este contexto lo más trascendente fue la reforma de 1976 al artículo 27 constitucional.⁹⁰

Al emitir en 1976 la “Ley General de Asentamientos Humanos” (LEGAH), el Estado mexicano generó una herramienta que supuestamente regularía el desarrollo urbano y territorial del país (Gobierno Federal, 1976). Además, se modificó la estructura de organización de la planificación, por lo que en 1978 surgió como complemento, el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano.⁹¹ Éste trasladó al territorio los componentes que en materia urbanística el Estado estaba impulsando como resultado de la categorización de la planificación urbana y territorial de la LEGAH (SAHOP, 1978: 3). Así, se articuló la relación entre los gobiernos federal, estatal y municipal para que con la disposición escalonada de las leyes, planes y programas se erigiera el orden espacial.

⁸⁹ Menciona Villar (1998: 38) que siendo que estos dos conceptos deberían ser actuaciones de planificación distintas, existe en nuestro país ambigüedad al entender los conceptos de administración y gestión como una fusión que traducida en política pública, es una forma del ejercicio del poder hegemónico por parte del Estado, lo cual contribuye al centralismo e intervención en la planificación.

⁹⁰ El 12 de noviembre de 1975 el presidente Luis Echeverría Álvarez, remite una serie de iniciativas en materia de asentamientos humanos, que proponían la instauración de instituciones jurídicas que posibilitaran instrumentos encaminados a resolver la problemática de los centros urbanos mediante previsiones que tomaran en cuenta su desarrollo futuro, para ello se realizó la reforma del párrafo tercero del artículo 27 constitucional publicada el 6 de febrero de 1976. En materia de asentamientos humanos, la iniciativa estimó que en los tres niveles de gobierno del sistema político mexicano debían figurar los elementos y las acciones del poder público que incidieran en la problemática de los centros urbanos, por lo que con ello, se dieron pasos para que esta descentralización se reflejara en el fortalecimiento de la planificación urbana a nivel municipal.

⁹¹ La Ley General de Asentamientos Humanos, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, entre las principales herramientas para el logro de sus objetivos figuró en su artículo cuarto el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. De este Plan publicado el 19 de mayo de 1978, se desprendieron los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, y los Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas.

Durante los años que sucedieron a la aparición de la LEGAH, una de las preocupaciones del gobierno sería eficientar el papel del Estado en la administración pública, lo cual permitiría modernizar la forma de hacer planificación. Por lo que las herramientas locales de planificación debían ser consecuentes con los objetivos de la LEGAH. A la reforma constitucional de 1976 le sucedió otra que pugnó por la descentralización de la planificación urbana y la gestión territorial. La reforma al artículo 115 constitucional de 1983 sería el principal instrumento del curso que tomaría dicha política pública.⁹² Con esta reforma y la Ley de Planeación de 1983,⁹³ la nueva tendencia fue la de reducir la concentración del poder federal en la planificación mediante el llamado Sistema Nacional de Planeación Democrática (Gobierno Federal, 1983).

A nivel nacional, la mayoría de los estados actualizaría su marco jurídico para fortalecer la desconcentración de las actividades en esta materia. El periodo de intensificación de la planificación estaba en marcha, y como parte de esta transferencia de decisión a los distintos niveles de gobierno, se tendió una normativa que pugnó por la separación de funciones a favor de otros órganos locales. El Estado, al confiar una parte del desarrollo urbano a los municipios, como la demarcación política que administraba las ciudades, buscaba construir una democratización de la clásica planificación autoritaria que prevaleció entre 1975 y 1982. Al facultar a las estructuras estatales y municipales para formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano, se les permitió participar en la administración y control del territorio y el suelo, asumiendo responsabilidades inéditas. Sin embargo, al flexibilizar y desconcentrar la jerarquía administrativa, paradójicamente el Estado no mejoró el proceso de planificación.

⁹² La reforma del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional, fue la primera desde que se promulgo en 1917 la Constitución Política federal. Esta reforma formalizó el discurso de descentralización de la planificación dentro de la política territorial del federalismo, lo que obligó a la definición del municipio libre como base de la organización territorial, política y administrativa de los estados. Esta reforma tuvo como argumento la responsabilidad de la operación y eficiencia administrativa municipal, al dotarle al municipio de competencias y recursos para prestar los servicios públicos que le corresponden, hechos que terminarían impactando en el sistema de planificación urbana. El artículo 115 sufriría otra reforma en 1987, sin ser tan profunda como la primera, sólo fue para conferir la exclusividad del dicho artículo a la atención municipal, trasladando al artículo 116 constitucional los ordenamientos referentes a los estados (Villar, 1998: 87).

⁹³ Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983. Ley de Planeación.

Esto lleva otra discusión teórica para entender la manera en la que una serie de reformas legales, si bien fueron necesarias para desarrollar el discurso de la descentralización del Estado y que permearían en las políticas urbanas para la ciudad de Puebla, las mismas no fueron sino acciones de un Estado que se convirtió en un instrumento de élites locales que pugnaron por un desarrollo ampliado del capital (Villar, 1998: 32). Puede decirse que las nuevas políticas allanaron el camino en los siguientes años hacia las reformas alrededor del régimen de propiedad de la tierra, las cuales supuestamente ayudarían a acabar con el subdesarrollo urbano. Con esta serie de reformas que se encaminaron a poner a disposición del mercado la propiedad del suelo, el Estado se volvió dinamizador de la producción capitalista a través de la promoción y mercantilización de este recurso (Ídem).

Hasta 1982, en la ciudad de Puebla, imperó una política cuya característica fue la verticalidad de la regulación federal sobre el gobierno estatal, una jerarquización de poderes que además se trasladaba al ámbito municipal, con lo cual, se acotaba la posibilidad de toma de decisiones en los temas territoriales y urbanos por parte de las poblaciones implicadas. Así, a pesar de que existía un marco regulador, la normativa urbana se aplicó de manera centralizada y autoritaria ante la carencia de un medio jurídico que sistematizara la toma de decisiones.

Esa política había continuado con la LEGAH, que si bien había formulado un instrumento que permitió establecer la participación conjunta entre federación, estados y municipios en la ordenación y regulación de las ciudades, aún dejaba acotado el desarrollo de la planificación urbana local al no tener el ayuntamiento las facultades para formular, aprobar y administrar los planes o programas de desarrollo urbano, lo cual quedaría resuelto con la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional.

En el caso de Puebla la reforma municipal fortaleció la gestión y administración del suelo mediante la localización jurídica de los instrumentos de desarrollo urbano, todo como resultado del deseo de solucionar los problemas que aquejaban a las poblaciones del país por medio del fortalecimiento de la autoridad más cercana a la sociedad, en este caso el municipio. El resultado fue que se imprimieron a la política urbana local nuevos bríos, los cuales se materializaron con los cambios a las leyes de desarrollo urbano.

El proyecto de articulación territorial

Como efecto de la aplicación de la LEGAH, en 1976, a un año de haber iniciado el periodo de gobierno de Alfredo Toxqui Fernández de Lara,⁹⁴ se comenzó a discutir a nivel local la necesidad de generar instrumentos de planificación que regularan el crecimiento de los centros de población tal como lo planteaba en sus objetivos dicha ley. Así fue como al igual que en el pasado, se introdujeron las ideas nacionales a las políticas urbanas locales, escenificadas además, en el marco de la estabilidad política de los periodos de gobierno estatal. El sistema político local tuvo a partir de 1975 un clima de estabilidad que permitió la ejecución de la nueva instrumentación jurídica nacional.⁹⁵

Para cambiar el esquema de la política urbana de fomento industrializador, se publicaron en Puebla, en consonancia con las leyes nacionales, dos instrumentos de planificación: en 1977 la “Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla” (LEDUEP),⁹⁶ y en 1979 el “Plan de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla” (PADUEP),⁹⁷ quedando a cargo de este último la política de impulso industrial implementada en los años anteriores por el Estado proteccionista, planteando como uno de los objetivos de la política urbana, la desconcentración de la actividad fabril de la ciudad. Así, se habían creado herramientas que permitirían en parte, enfrentar el problema de crecimiento urbano de una ciudad, que parecía empezaba a desbordar los límites administrativos al tener un crecimiento constante, principalmente hacia las periferias norte y poniente.

⁹⁴ El sexenio de Alfredo Toxqui Fernández de Lara entre 1975-1981, marcó el inicio de estabilidad política después de una crisis de sexenios periódicamente inestables, por lo que el gobierno estatal y el de la ciudad, se encontraban en un proceso de labor conciliadora después de 12 años de inestabilidad administrativa iniciados en 1963 y que había mermado no sólo a las fuerzas políticas y sociales, sino disminuido el interés por la elaboración de políticas de desarrollo urbano.

⁹⁵ En los años previos a la formalización de la planificación, la experiencia municipal de Puebla en el desarrollo urbano había quedado delimitada por 13 años de espasmo político que transcurrieron entre 1962 y 1975, lapso en el que seis personajes ocuparon el cargo de presidente municipal sin poder alguno de transformación de la planificación urbano-territorial, ello al quedar acotado su poder por las políticas de centralización a nivel nacional y estatal, destacando entre estos administradores del territorio político Eduardo Cué Merlo, ya que durante su periodo se ejecutaron los decretos de supresión y anexión que fijarían los límites del municipio de Puebla. Dicho personaje repetirá en el cargo en el trienio de 1975 a 1978, periodo en el que se implementa la naciente LEGAH de 1976.

⁹⁶ Periódico Oficial del Estado, 1 de febrero de 1977. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla. Esta fue actualizada el 5 de julio de 1985 -publicada el 16 de agosto del mismo año- para adecuarse a la reforma realizada en 1983 al artículo 115 constitucional.

⁹⁷ Periódico Oficial del Estado, 9 de febrero de 1979. Plan de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla.

Mediante estos instrumentos, en el gobierno de Alfredo Toxqui Fernández de Lara, entre 1975 y 1981, el gobierno estatal haría de la planificación urbana, un medio de tutela territorial de índole regional. Muestra de ello son los planteamientos que se generaron en dichas herramientas. Tanto la LEDUEP de 1977 como el PADUEP de 1979, plantearon la ordenación, regulación y definición de la manera a la que debían sujetarse los asentamientos humanos (Gobierno Estatal, 1979 a: 10), quedando de manifiesto que dichas acciones, iban encaminadas a una regulación sistémica a favor de regiones y de un sistema equilibrado de ciudades (Meza, 1997: 68-69).

Previamente, en campaña electoral, Alfredo Toxqui Fernández de Lara planteó la regionalización del estado. El argumento base fue que el estado de Puebla contaba con 217 municipios, tan heterogéneos como lo indica la cantidad misma, por lo tanto hacer política pública para cada uno resultaba complicado ante la diversidad de problemáticas y la geografía del mismo estado. Es así como surge un documento denominado Apuntes para un Plan de Desarrollo Socio-Económico en el Estado de Puebla 1975-1981,⁹⁸ en el cual, Alfredo Toxqui Fernández de Lara plantea como propuesta la regionalización, la cual, serviría como un medio para agrupar a los municipios en torno a una homogeneidad económica y geográfica, lo cual, hasta hoy, con diversas modificaciones, rige la estructura de la política de planificación estatal. Dicho instrumento fue además un incipiente Plan Estatal de Desarrollo, cuya finalidad, era cumplir con las disposiciones nacionales de descentralización y reforma administrativa (Ibíd.: 55).

En un intento por homogeneizar la diversidad municipal, en dicho documento se planteó la división del estado en siete regiones, cada una liderada por un municipio que de acuerdo a su importancia de desarrollo, población y área de influencia, se convertiría en el polo o centro de los municipios que integrarían las respectivas regiones, las cuales, se conformaron por el elemento básico de la proximidad geográfica, así como tintes históricos, culturales y administrativos. Podríamos decir que era un planteamiento lógico y hasta cierto punto acertado, de no ser porque en la propuesta, también se involucró lo

⁹⁸ Alfredo Toxqui Fernández de Lara. 1975. Apuntes para un plan de desarrollo socio-económico en el estado de Puebla, 1975-1981: diagnóstico socio económico. Puebla. Complejo Editorial Mexicano.

político. El caso típico fue la definición de la ciudad de Puebla como cabecera de la Región V, y San Pedro Cholula de la Región IV. A pesar de su cercanía, ambas se habían separado para liderar diferentes regiones. Al parecer esta particularidad más que responder a la carga histórica de la región de Cholula, se debió a que el gobernador era originario de San Pedro Cholula. Si bien la regionalización en estos años fue un ejercicio práctico, jurídicamente no se concretó en el periodo de gobierno de Alfredo Toxqui Fernández de Lara. Otros, como veremos, serían los ejercicios de regionalización que se decretarían por el gobierno estatal, tal fue el caso de la conurbación.

Lo que entrevemos, es la manera en que se empieza a construir una disposición territorial, donde se escenifica un sistema de poder vertical mediante la rectoría que se mantiene desde el mando gubernamental, y a través del cual, se define un espacio con ciertas homogeneidades, no para entablar un equilibrio de poderes, sino que se establece una apropiación del espacio para una política específica ante definiciones territoriales diversas, lo que Roger Brunet asevera como la territorialidad restringida, la de “un espacio mío y para mi actividad” (Raffestin, 2011: 8), la de la descomposición de los poderes locales para la aparición de otros. Para Raffestin en la geografía del poder, esa es la de la idea de apropiación del espacio. Al respecto señala lo siguiente Raffestin:

“Ciertamente, existe también una jerarquía de niveles creados por el Estado para organizar, controlar y gestionar su territorio y la población, pero con el carácter cada vez más integrador y circundante del Estado dichos niveles aparecen más como relevos espaciales para difundir el poder estatal que como niveles articuladores del ejercicio de poderes inferiores. Dicho de otra manera, la escala es establecida por el Estado. Se trata de una geografía unidimensional que no es aceptable en la medida en que existen poderes múltiples que se manifiestan en las estrategias regionales o locales” (Ibíd.: 16).

Al paso del tiempo, planes, programas y declaratorias de agrupación territorial, significarían concentración de poder y centralización de la planificación en torno a la ciudad de Puebla. La agrupación del espacio determinaría las relaciones del interior con el exterior, es decir, la manera en la que lo urbano recaería sobre lo rural, constatando por lo tanto, la intensidad en la que el territorio se vuelve un terreno operativo ante las formas espaciales construidas desde el poder estatal (Ídem).

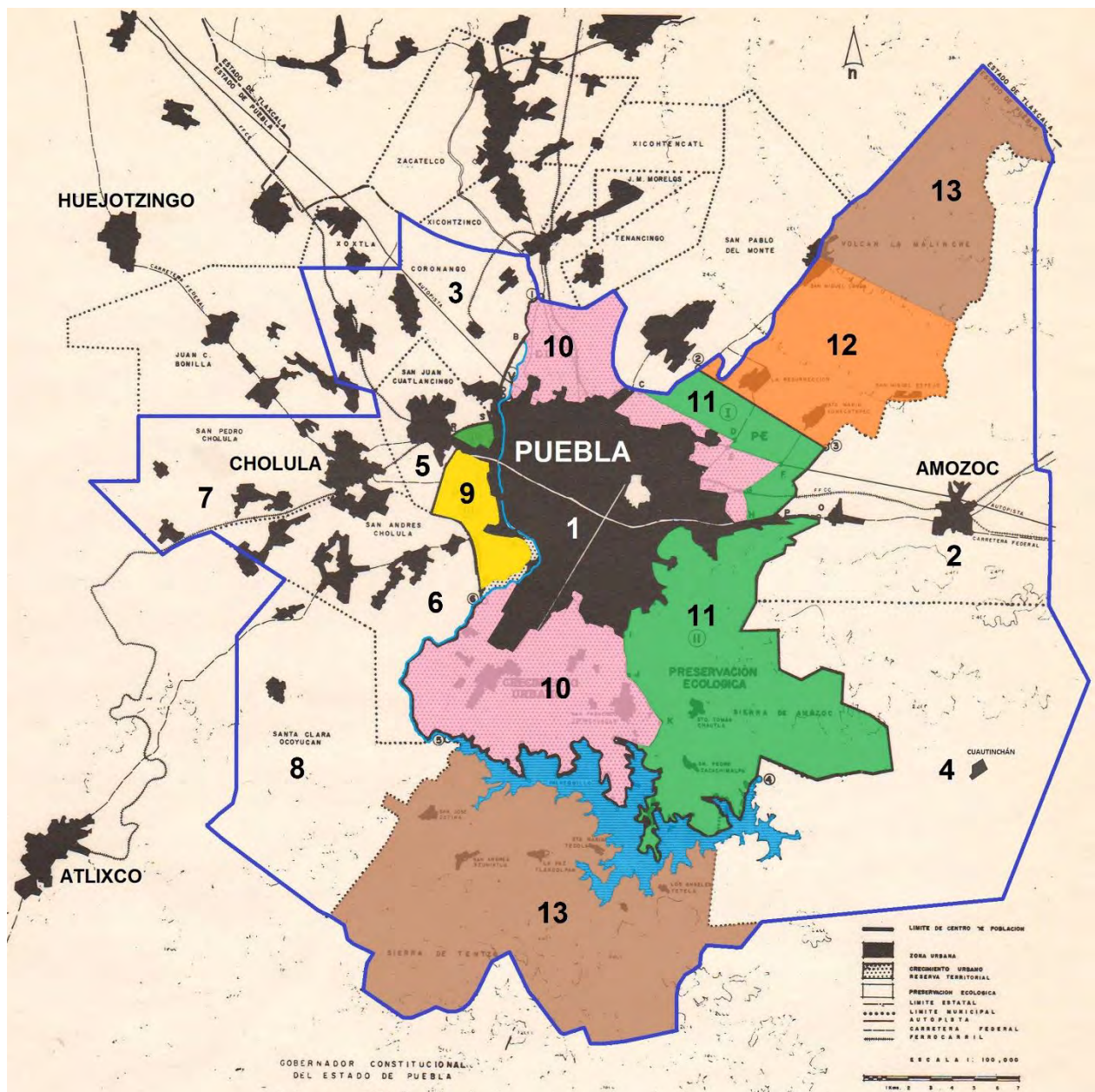
3.2. Control de la geografía política

Siguiendo las determinaciones de la LEGAH, a finales de la década de los setenta y después de que habían empezado a aparecer asentamientos humanos en los límites de la mancha urbana con la región de Cholula, el gobierno estatal elaboró como una parte integrante del PADUEP de 1979, la “Declaratoria de Conurbación de la Ciudad de Puebla” (DECOP),⁹⁹ por lo que se estaban dando pasos para impulsar la conurbación de la ciudad central con los municipios aledaños, principalmente los de la periferia poniente. El decreto agrupó el municipio de Puebla bajo un sistema de localidades que incluía a los municipios de Amozoc, Coronango, Cuautinchán, Cuautlancingo, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula y Santa Clara Ocoyucan (Plano 19). Con la creación de esta unidad económica y política se formó además, una Comisión Intermunicipal de Conurbación que elaboraría los estudios técnicos para la ordenación y regulación urbana de la Zona Conurbada.

Al igual que con el ejercicio de la anexión municipal, en este nuevo proyecto territorial, la ciudad de Puebla era un núcleo en el que gravitaban localidades cuya población era notoriamente inferior a la del municipio de la ciudad central.¹⁰⁰ Se ampliaba el campo de poder del gobierno estatal, que si bien extendía su manto político por todo el estado, finalmente recaía administrativamente en el territorio de los municipios aledaños al de Puebla. En conjunto, los municipios ajenos al de Puebla sumaban 158,927 habitantes que representaban el 19.01% respecto a los 835,759 habitantes del municipio de la ciudad central, existiendo disparidades extremas como el caso de Cuautinchán, cuya población sólo representaba el 0.45%. En contraposición, el municipio más poblado, San Pedro Cholula, tenía una representación poblacional del 6.87%. El poder se fincaba en la distribución poblacional y en el de las cosas: territorio y recursos.

⁹⁹ Periódico Oficial del Estado, 9 de febrero de 1979. Declaratoria de Conurbación de la Ciudad de Puebla.

¹⁰⁰ Las poblaciones para los municipios de la conurbación de 1979 de acuerdo al Censo General de Población y Vivienda de 1980, reportadas por el INEGI eran: Puebla, 835,759 habitantes. Amozoc, 23,406 habitantes. Coronango, 15,627 habitantes. Cuautinchán, 3,813 habitantes. Cuautlancingo, 18,768 habitantes. San Andrés Cholula, 26,032 habitantes. San Pedro Cholula, 57,498 habitantes. y Santa Clara Ocoyucan 13,783 habitantes. Habrá que mencionar que las cifras poblacionales reportan el total municipal, por lo que de tomar sólo la población de las cabeceras municipales, estas disminuyen en población, lo que se refleja en la preminencia urbana, esto considerando que cada territorio aloja en su interior, un sinnúmero de localidades entre pueblos, rancherías y barrios rurales.



Plano 19.- Reservas territoriales en el municipio de Puebla. Autor: Gobierno del Estado de Puebla. Modificaciones propias. Fuente: Plano 1 del Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla. 1980. Colección personal.

Notas propias: Municipios de la conurbación de 1979: 1. Puebla, 2. Amozoc, 3. Coronango, 4. Cuautinchán, 5. Cuautlingero, 6. San Andrés Cholula, 7. San Pedro Cholula, 8. Santa Clara Ocoyucan. Zonas de control urbano para el municipio de Puebla en 1980: 9. Reserva ecológica y agrícola, 10. Zona de crecimiento urbano, 11. Zona de preservación ecológica, 12. Zona agrícola, 13. Zona de vida silvestre.

Al ser el territorio el escenario de las relaciones urbano-rurales, el municipio de Puebla, contaba con los recursos naturales que determinaban la estrategia y alcances del proyecto de dominio sobre las cosas (Raffestin, 2011: 44). La disparidad poblacional, desnudaba un nuevo proceso de apropiación territorial mediante un nuevo mecanismo de incorporación municipal, en el que la anexión, parecía no ser políticamente factible. Ahora la conurbación se apuntaba hacia la región de Cholula con el poder estatal en primer término. Con ello el argumento de integración por equilibrio del PADUEP, quedaba en entredicho. Al respecto, en la DECOP se dictó lo siguiente (Gobierno Estatal):

“Artículo 2. El Ejecutivo del Estado (...) podrá modificar, ampliar o restringir, los límites de la zona conurbada de la ciudad de Puebla, que por ahora se establece coincidiendo con los límites exteriores de cada uno de los municipios citados (...) Artículo 13. Sin perjuicio de las funciones que corresponden a los Ayuntamientos en la elaboración, ejecución y evaluación de los Planes Municipales, en dichos planes deberán tomarse en cuenta los principios y directrices del Plan Regional y Subregional en que queda comprendida la ciudad de Puebla, y del Plan de Desarrollo de la Zona Conurbada de la propia ciudad capital” (1979 b: 16).

Aunque no se elaboró el Plan de Desarrollo de la Zona Conurbada, años después se emitieron programas en el marco de la política de regionalización, y tomó parte como estructura territorial, la demarcación de la DECOP de 1979, por lo que con el paso de los años, en algunos de estos municipios se fueron consolidando una serie de proyectos urbanos alentados desde el gobierno estatal a favor de la ciudad central, los cuales tendrían como origen, entre otros, los objetivos de un nuevo instrumento de planificación para la ciudad de Puebla.

A pesar del crecimiento desmedido de la ciudad en la década de los setenta, hacia 1980 la mancha urbana representaba un 17.06% en comparación con la demarcación municipal. La superficie territorial interna para crecer era considerable. Por su parte, el trazo de la ciudad nuevamente era delimitado por el proyecto de extensiones viales, las cuales, ya rebasaban el límite municipal. Un hecho histórico marcaría el destino del crecimiento conurbado de la ciudad, la propiedad rural, la cual estaba representada en el suelo por la construcción social del ejido, un tipo de propiedad que se esparcía por toda la región de Cholula hacia el poniente de la ciudad de Puebla.

Engrane entre lo local y lo regional

En 1980, estando la política de conurbación en proceso, se emitió el “Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Puebla” (PADUM).¹⁰¹ Éste se derivaba de la LEDUEP, y en su elaboración, como instrumento normativo, se consideró la articulación del sistema equilibrado de ciudades que pugnaba el PADUEP (Gobierno Estatal a, 1979: 11). Al parecer, fue simplemente una disposición jurídica que acataba las disposiciones de la LEGAH de 1976 respecto a la sistematización de la planificación (Gobierno Estatal a, 1980: 24), por lo que al mismo tiempo se aprobaba el “Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla” (PLADUC),¹⁰² el primer instrumento en su tipo desde 1959 y que fue el que reguló la planificación local durante los siguientes 12 años.

El PLADUC tuvo como propósito fortalecer el ordenamiento y regulación urbana y territorial a nivel municipal, pero era aún producto de la centralización de la planificación, ya que para su aprobación se dependió del acuerdo con el Ejecutivo estatal. Como condicionante de intervención a través de la escala poder, el PLADUC trasladó los objetivos urbanos locales hacia los territorios regionales en sintonía con el PADUM del cual se derivaba, con lo cual, el instrumento local servía para implementar una planificación que sin mencionarlo, pero conforme se concretan los hechos, abordaba ejidos del territorio municipal y la región de Cholula, mediante la exclusión de la trama urbana de algunos proyectos de infraestructura, lo que modificaría el espacio rural a favor de lo urbano. En el PLADUC se lee lo siguiente (Gobierno Estatal):

“Artículo Quinto.- Son objetivos (...) B.- Relacionados con el medio físico espacial modificado. I.- Preservar para usos agrícolas las áreas localizadas al poniente del Municipio, entre el Río Atoyac y el límite municipal con San Pedro y San Andrés Cholula (...) III.- Integrar al desarrollo físico creado por el hombre al medio ambiente natural (...) XX.- Ubicar las terminales de transporte (...) fuera del centro monumental de la ciudad; XXI.- Reubicar la aeropista existente” (1980 b: 15-17).

¹⁰¹ Periódico Oficial del Estado, 16 de diciembre de 1980. Acuerdo por el que se aprueba el Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Puebla

¹⁰² Periódico Oficial del Estado, 16 de diciembre de 1980. Acuerdo por el que se aprueba el Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla, Municipio de Puebla.

A pesar de que en el PLADUC se dictaba la protección del entorno rural y una serie de buenas intenciones en pro del mejoramiento urbano, los hechos como afirmamos fueron contrarios. Para alcanzar los objetivos se diseñaron una serie de elementos jurídicos, cuya finalidad era la intervención sobre el espacio. Algunos de ellos, como veremos más adelante, no mediarían en el tipo de propiedad que resultaría afectado, principalmente la tierra ejidal, la cual, serviría de soporte para construir lo planteado. Entre las pautas a seguir se señalaron las siguientes (Gobierno Estatal):

“Artículo Séptimo.- Para alcanzar los objetivos previstos (...) se promoverán y realizarán los programas siguientes: III.- Expedición de Declaratorias para las zonas industriales establecidas por el Plan. (...) VI.- Expedición de Declaratorias para derechos de vía de los libramientos carreteros. (...) VIII.- Expedición de Declaratorias de destino para áreas de uso forestal. IX.- Expedición de Declaratorias de conservación y mejoramiento para áreas agrícolas (...) XII.- Expedición de Declaratorias de destino para equipamiento (...) XXV.- Expedición de Declaratorias de Reservas para el futuro crecimiento urbano” (Ibíd.: 19-21)

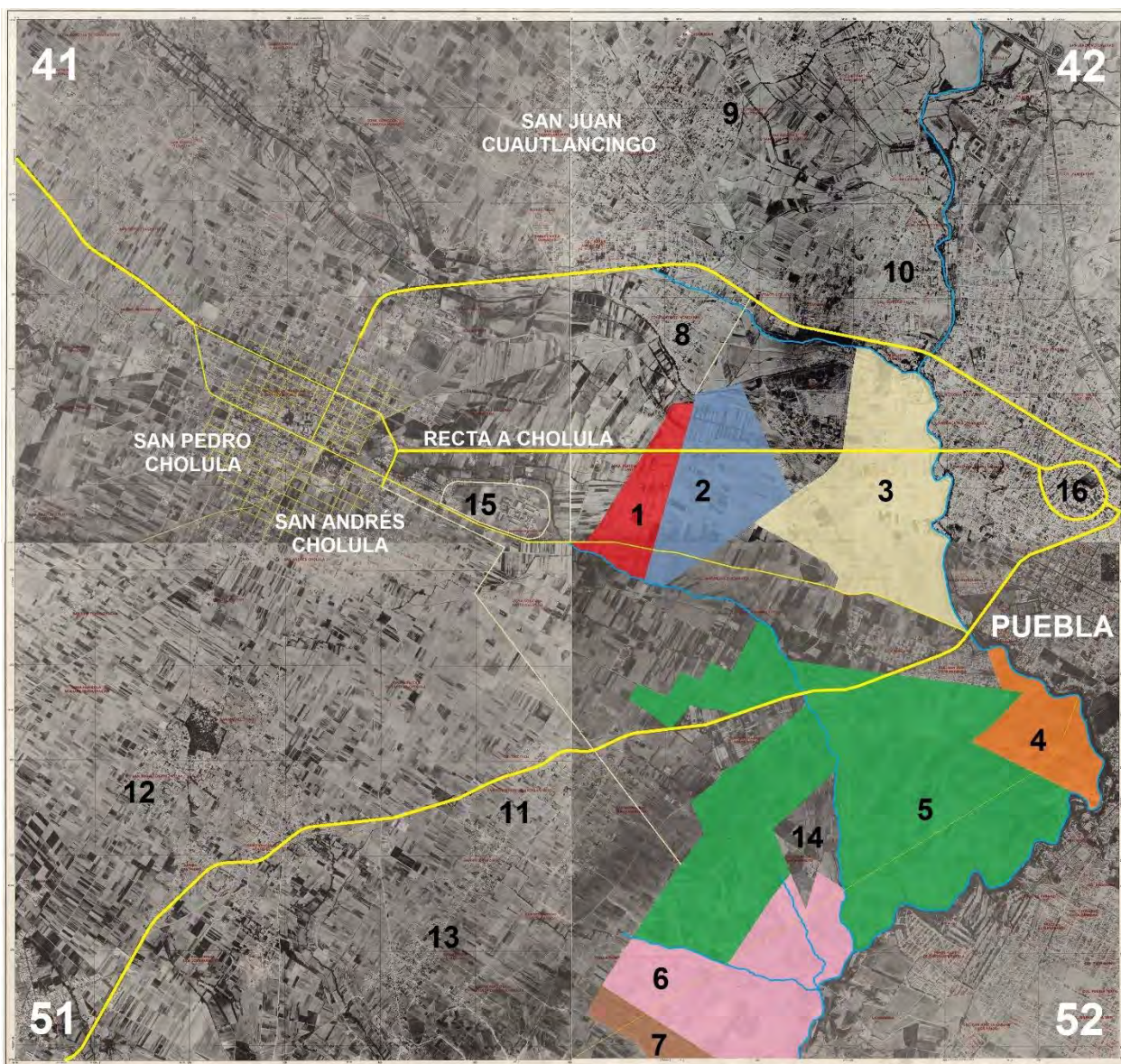
Vemos que lo que se proyectaban eran zonas de control urbano. Una de esas áreas planteadas era el espacio delimitado por los ejidos del poniente de la ciudad, en el cual se proyectó una reserva territorial de uso agrícola y preservación ecológica. Al considerar la creación de grandes áreas específicas para el uso de suelo sobre zonas endebles cuyo uso era distinto al urbano, se repetía el patrón de diseño urbano del PRECIP de 1952, la zonificación, sólo que la escala se magnificaba (Plano 19).

Mediante los objetivos de desarrollo urbano municipales, se formularon condiciones que permitieron replantear la planificación en el territorio intermunicipal adyacente a la ciudad, incluso cuando en el proyecto el área de crecimiento urbano formulada era distinta a la que al paso de los años se concretaría. Atendiendo no sólo a la dinámica de orientación de crecimiento de la ciudad, sino también a la posibilidad de posesión de tierra ejidal, la política urbana se centró en la misma zona en la que reiteradamente se había gestado lo que podemos llamar el anhelo espacial, y que no era, sino la franja territorial de la anexión municipal de 1962, misma que seguía siendo campo de deseo en la planificación estatal y municipal, y para la cual, el gobierno estatal orientaría acciones que concretarían su urbanización en los siguientes años.

Conjuntando los objetivos de la DECOP y del PLADUC, lo que se estaba construyendo era la territorialización del espacio a favor del municipio central y de un hecho en particular: el valor de utilidad del suelo canalizado en las declaratorias de reservas urbanas y usos de suelo que para tal fin se planteaban. Menciona Raffestin (2011: 102) que en el momento en el que el sujeto o actor sintagmático, es decir el que elabora un programa, (en este caso los gobiernos estatal y municipal), se apropia del espacio abstracto delimitándolo a favor del espacio físico, este espacio concretado, modificado, y transformado, revela relaciones marcadas por el poder, donde el espacio como materia prima, antecede a una acción, entendiendo que dicha acción, no es sino resultado de la visión de que el espacio es anterior al territorio, y por lo tanto, prima su control por los medios jurídicos disponibles.

El camino que se construía para ir de lo local a lo regional, era como intención, una herramienta normativa que vio la expansión física de la ciudad como algo que si bien debía ser en territorio propio, no descartaba la influencia del crecimiento hacia territorios aledaños. Así, para conseguir los objetivos planteados, se construirían en los siguientes años, en los límites municipales, las zonas de regulación industrial, de equipamiento urbano y de reservas para el crecimiento urbano. El recurso invasivo de la planificación como proyecto al parecer no quedaba descartado, y la tierra factible para dicho proceso era la periferia del poniente ejidal.

Este tipo de propiedad estaba particularmente presente en la franja intermunicipal entre Puebla, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula y Cuautlancingo, zona en la que se encontraban inmersos, siete ejidos en el área prevista en el PLADUC como reserva ecológica y agrícola. Estos ejidos eran los ya señalados con anterioridad de: Momoxpan, Chautenco, Ignacio Romero Vargas, Tlaxcalancingo y San Andrés Cholula, más los de Tonantzintla y Cacalotepec (Plano 20). Durante años, parte de esa tierra ya había sido afectada por el Estado a través de expropiaciones, dejando a los pueblos rurales contiguos a ellos, afectados en la productividad agrícola de su sustento. Varios hechos se conjuntarían para afianzar las ideas del PLADUC, entre ellos, la formalización a nivel nacional y estatal de las reservas territoriales, que en conjunto con el ejercicio de la expropiación, concurrían a la tan anunciada y progresiva muerte espacial del ejido.



Plano 20.- Fotomapa de la zona ejidal al poniente de la ciudad en 1982. Autor: Comisión de Conurbación del Centro del País. Modificaciones propias. Fuente: Fotomapas clave E14B43 41-42-51-52. Mapoteca "Jorge A. Vivó Escoto" de la BUAP.

Notas propias: Se señalan los ejidos de: 1. Momoxpan, 2. Chautenco, 3. Romero Vargas, 4. Tlaxcalancingo (fracción La Concepción), 5. San Andrés Cholula, 6. Tonantzintla (fracción San Martinito) 7. Cacalotepec (fracción San Martinito). Así como los pueblos de: 8. Santiago Momoxpan, 9. La Trinidad Chautenco, 10. Ignacio Romero Vargas, 11. San Bernardino Tlaxcalancingo, 12. Santa María Tonantzintla, 13. San Antonio Cacalotepec. Otros puntos indicados son: 14. Propiedad Minutti, 15. Universidad de Las Américas, 16. Cerro de Centepec (Colonia La Paz).

La progresiva desaparición del ejido

Durante el gobierno de Guillermo Jiménez Morales entre 1981 y 1987,¹⁰³ el gobierno estatal se concentró en efficientar y fortalecer el papel de las instituciones estatales en materia de planificación, dándoles mayor libertad jurídica. El apoyo al nivel municipal se emprendería bajo un modelo de planificación bajo la directriz del Ejecutivo del estado. Paralelamente en 1983, se emitió a nivel federal, la Ley de Planeación,¹⁰⁴ la cual, sentó las pautas para la construcción de un nuevo sistema nacional de planificación (Ruiz, 1983: 50). Básicamente consistía en la posibilidad de elaboración de planes de desarrollo por los distintos niveles de gobierno (Gobierno Federal, 1983). El mismo año se publica en Puebla la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla,¹⁰⁵ de la cual se derivaría el Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988, y cuya importancia recae, para nuestro caso, en que se basaría para la concreción de sus objetivos en el modelo técnico de la regionalización (Meza, 1997: 91). A partir de este momento se oficializa, en el ámbito de la planificación estatal, el término territorial de la regionalización.

Previamente, los planes estatales seguían centrando sus objetivos en la región poniente de Puebla. En esta región en 1981, se había empezado a erigir otro corredor industrial en zonas dispersas entre los terrenos ejidales de la región de Cholula, la autopista México-Puebla y la región de San Martín Texmelucan: el Corredor Industrial Quetzalcóatl.¹⁰⁶ La industria, aparecía nuevamente como un elemento que representaba desarrollo. Al mismo tiempo era, la posibilidad de pérdida de tierra para los ejidos, ante las expropiaciones que el Estado realizaba para su implantación en un espacio no habilitado para ello, pero que poseía las extensiones de suelo necesarias.

Para entender la amenaza que aparecía frente a los ejidos bastaba con observar el pasado reciente en materia de industrialización. Tan solo la llegada en 1965 de la

¹⁰³ Guillermo Jiménez Morales fue diputado federal de 1973 a 1976 y de 1979 a 1981 cuando fue nombrado candidato a gobernador. Repitió como diputado federal en 1988, y poco antes de cumplir el periodo en ese puesto, fue nombrado Secretario de Pesca por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, cargo en el que estaba al momento de las expropiaciones ejidales de 1991.

¹⁰⁴ Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983. Ley de Planeación.

¹⁰⁵ Periódico Oficial del Estado, 31 de diciembre de 1983. Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla.

¹⁰⁶ Periódico Oficial del Estado, 19 de septiembre de 1981. Decreto para la construcción del Corredor Industrial Quetzalcóatl.

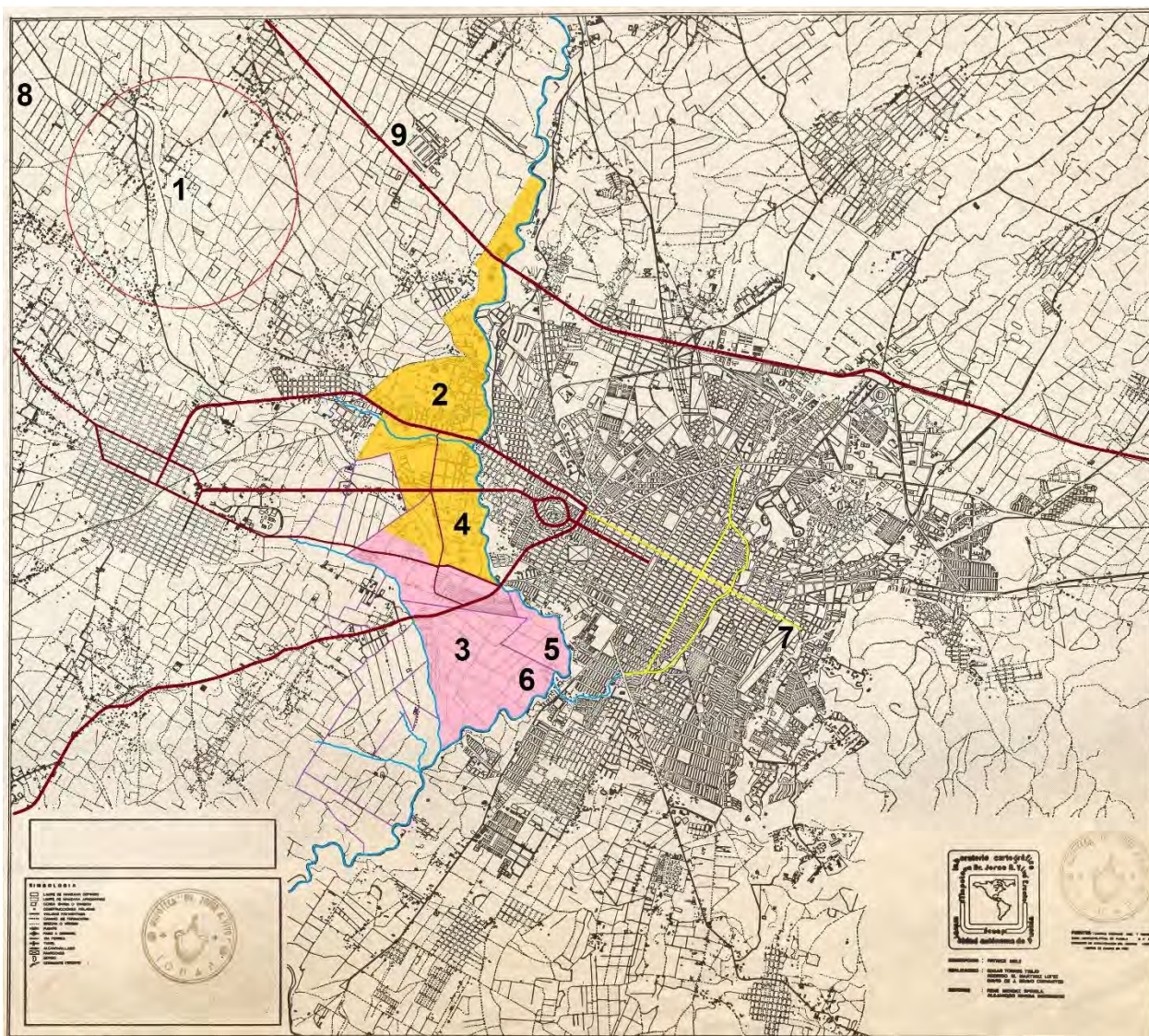
Volkswagen a Puebla, significó la afectación en 1975 de 196 has de San José Almecatla en el municipio de Cuautlancingo. Después en 1982, se afectaron 86-68 has de San Francisco Ocotlán en el municipio de Coronango; y en 1985, otras 26-52 has en La Trinidad Sanctorum también en Cuautlancingo (Patiño, 2004: 131), todas a favor de la empresa automotriz.

Al parecer se seguía escenificando una lucha de actividades. La industrial contra la agrícola, favoreciendo el Estado a la primera. El problema sin embargo iba más allá de la mera afectación. El territorio de competencia era una región en donde prevalecían las mejores tierras agrícolas del estado y con las mejores condiciones de riego (Melé, 1994: 96). El Estado construía argumentos para solventar lo contradictorio de las políticas públicas. En un folleto de presentación del corredor industrial entre Texmelucan y Puebla, se decía lo siguiente según Melé:

“Como repercusión natural de la instalación de nuevas fuentes de trabajo, la demanda de productos agrícolas va a crecer, y como el área de cultivo va a restringirse parcialmente para dedicarse a la industria, esto será una incitación a la intensificación de los cultivos del área adyacente con aparición de nuevas técnicas y mejor productividad” (Ibíd.: 97).

En 1982 a consecuencia de la construcción del Corredor Industrial Quetzalcóatl en las inmediaciones de la región de Cholula, se afectaron 500 has de tierras ejidales.¹⁰⁷ Más tarde en 1986, al construirse el Aeropuerto Internacional Hermanos Serdán en tierras rurales del municipio de Huejotzingo, -proyecto de exclusión de la trama urbana de la aeropista de la ciudad de Puebla que se había planteado en el PLADUC- la agricultura quedó nuevamente relegada como base del estrecho contacto rural que desde siempre había tenido la ciudad de Puebla con los pueblos y municipios de la región poniente (Patiño, 2004: 131). Estos hechos permiten dimensionar los efectos sociales, económicos y territoriales por la instalación del sector industrial en las tierras rurales inmediatas a las fracciones municipales anexadas en 1962 (Plano 21).

¹⁰⁷ Periódico Oficial del Estado, 26 de noviembre de 1982. Decreto del H. Congreso del Estado, que autoriza al poder Ejecutivo del Estado, para enajenar y gravar terrenos para integrar el Corredor Industrial "Quetzalcóatl", ubicados en los Municipios de San Martín Texmelucan, Huejotzingo y Juan C. Bonilla, de esta Entidad Federativa.



Plano 21. La ciudad de Puebla y sus alrededores en 1982. Autor: Laboratorio Cartográfico ICUAP. Realizado por Edgardo Torres Trejo bajo concepción de Patrice Melé. Modificaciones propias. Fuente: Mapoteca "Jorge A. Vivó Escoto" de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Notas propias: El plano aparece sin fecha pero fue datado por el Dr. Edgardo Torres Trejo realizador del mismo. Se señala: 1. Zona de influencia del Corredor Industrial Quetzalcóatl. Fracciones anexadas en 1962 al municipio de Puebla: 2. Fracción de Cuautlancingo (en color amarillo), 3. Fracción de San Andrés Cholula (en color rosa). En estas fracciones aparecen dentro del municipio de Puebla los siguientes ejidos: 4. Romero Vargas. 5. Tlaxcalancingo, 6. San Andrés Cholula (ejido dividido en dos partes, una perteneciente al municipio de Puebla y otra al de San Andrés Cholula). Otros puntos: 7. Aeropista, 8. Nuevo aeropuerto, 9. Planta Volkswagen.

Esta forma de intervenir el territorio no sería la única en su tipo. En 1984 en el marco de lo que sería el proyecto de las reservas territoriales para la ciudad de Puebla, se habían planteado expropiaciones que rompieron la paz social por la intervención autoritaria del Estado en suelo ejidal (Melé, 1994: 148). Se pretendía expropiar 159 has ejidales de San Baltazar Campeche y 251-77 has ejidales de La Resurrección en los términos del PLADUC.¹⁰⁸ Dicho proceso generó descontento de los pobladores, teniendo que desecharse el proceso ante las movilizaciones sociales realizadas. La manifestación social puso en tela de juicio el papel regulador del gobierno estatal.

Además, como hemos visto, ejidos como Chautenco, Momoxpan e Ignacio Romero Vargas, ya habían sido afectados por expropiaciones para la construcción de la Recta a Cholula. Más atrás, Xochimehuacán había aportado suelo ejidal para el aparato industrial en la década de los sesenta. Para 1987 al finalizar el gobierno de Guillermo Jiménez Morales, todavía resistían a la intervención del Estado superficies ejidales adyacentes, como los casos de Chautenco, Momoxpan, Tonantzintla y Cacalotepec, y los incluidos en los límites municipales de Puebla, los cuales eran parte de las fracciones municipales de Cholula y Cuautlancingo anexadas en 1962. Entre los ejidos inmersos en estas fracciones, estaban el ya referido de Ignacio Romero Vargas, y los de Tlaxcalancingo y San Andrés Cholula, este último, dividido entre los municipios de Puebla y San Andrés Cholula (Plano 21). Pronto, nuevos proyectos urbanos se escenificarían en ellos. En Puebla, la dotación de tierra durante la época posrevolucionaria, al parecer sólo había obedecido a motivos políticos de corto plazo, calmar reclamos sociales específicos como en su momento lo fue la necesidad de suelo para los campesinos de la zona rural de la región de Cholula, o en otros, el reclamo de suelo para la fundación de colonias urbanas. En los años siguientes, lo que caracterizaría a este tipo de propiedad, sería el progresivo desprendimiento de la condición rural a favor de lo urbano.

¹⁰⁸ Ambos procesos publicados en el Periódico Oficial del Estado el 25 de diciembre de 1984: A) Solicitud de expropiación de terreno perteneciente al ejido de San Baltazar Campeche, municipio de Puebla. B) Solicitud de expropiación de terreno perteneciente al poblado de La Resurrección, municipio de Puebla. Las dos solicitudes sumaban 410.77 has de suelo ejidal, y se cimentaban en el área de los polígonos 1,2, 3 y 4 del programa de ordenamiento urbano de la declaratoria de Reservas Territoriales de 1984. Ambos procesos se quedaron en solicitudes no emitiéndose el respectivo decreto federal expropiatorio.

3.3. El esquema de gestión de suelo

Las expropiaciones de tierra ejidal a principios de la década de los ochenta no habían respondido a las necesidades para las que se planteaban, es decir, para la adquisición de suelo a favor del ordenamiento territorial y urbano. Buscando una solución, se desplegó una política de desarrollo controlado de suelo apto a urbanizar y que además, regulara los procesos de expropiación y permitiera detener la especulación sobre un espacio que se encontraba en la mayoría de los casos dentro del suelo de propiedad social, dando solución a la demanda de tierra para el crecimiento urbano. Esta política sería la de las reservas territoriales.

En 1977, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano había incorporado las categorías de reservas, usos y destinos a los perfiles del suelo urbano (SAHOP, 1977: 83). A raíz de esta conceptualización, nacen las Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano (Ibíd.: 113), cuyo propósito fue la solución de fondo a la utilización inadecuada del suelo, principalmente en las áreas rurales cercanas a las ciudades, donde la transferencia ilegal de la propiedad ejidal, permeaba el orden con el que se debía ir integrando el suelo rural y suburbano a la urbanización. Sus antecedentes, gestados poco antes, fueron los relacionados con la incorporación de suelo urbano con carácter correctivo.

En 1971 se había creado un organismo encargado de regular el mercado de tierra en colonias populares, este fue el “Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular” (INDECO), el cual, había sido la acción pionera (Olivera, 2001: 69). Para 1973 se creó otro organismo, el cual se encargó de prevenir y regularizar los asentamientos humanos irregulares, tanto en terrenos de origen ejidal y comunal como en los de origen privado, fue la “Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra” (CORETT), a la que en 1974 se le confirieron funciones para auxiliar al crecimiento racional y homogéneo de las zonas urbanas de los centros de población.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Diario Oficial de la Federación: A) 20 de agosto de 1973. ACUERDO por el que se crea el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, con el fin de realizar un programa nacional y prever la disponibilidad de espacios para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones. B) 8 de noviembre de 1974. DECRETO por el que se reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra como Organismo Público Descentralizado, de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, ampliando sus atribuciones y redefiniendo sus objetivos.

Ambos fueron organismos que representaban la posibilidad de acceso legal al suelo urbano para las clases más desprotegidas, pero también, al intervenir, delimitaban el espacio legalmente urbanizable. En términos teóricos, estos organismos funcionaban como dispositivos de carácter preventivo, pero eso no implicaba que mediante el proceso formal correctivo de utilización del suelo se ejerciera su atinada administración para fines urbanos. Al respecto señala Olivera:

“Las actividades de INDECO y CORETT, si bien se orientaron a enfrentar problemas derivados del crecimiento urbano a nivel nacional, tuvieron un impacto marginal en razón de que no modificaron en lo más mínimo los procesos de expansión urbana ni contribuyeron a disminuir los daños al medio ambiente” (Ídem)

Como resultado de las disposiciones establecidas en la LEGAH, en donde se pretendía afrontar desde una perspectiva integral y coordinada la problemática del desarrollo urbano del país, y aprovechando los recursos técnicos de la administración pública, se había creado a nivel federal la “Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas” (SAHOP),¹¹⁰ a la que se reservó la facultad de formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país.

En esta dinámica nacional de integración institucional, una disposición en 1979,¹¹¹ obliga a la CORETT a coordinarse con la SAHOP y el INDECO en la tarea de delimitación de las superficies urbanas a regularizar, al considerar que el proceso de regularización de terrenos de origen ejidal y comunal implicaban la necesaria y estrecha coordinación de las instituciones y organismos públicos, buscando prever el crecimiento ordenado de las ciudades. En conjunto, estas acciones se caracterizaron por el refuerzo de la gestión gubernamental en materia de suelo urbano, donde, las reservas territoriales, redefinirían los proyectos de planificación para asistir a los procesos de regionalización.

¹¹⁰ En 1976 a nivel federal, se creó la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). Seis años después, en 1982, es sustituida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) que diez años más tarde, en 1992, al fusionarse con la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) se convierte en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

¹¹¹ Diario Oficial de la Federación, 3 de abril de 1979. DECRETO por el que se reforman los artículos Segundo; Cuarto; Noveno, Fracción VII; y Décimo Primero, del Decreto Presidencial de fecha 6 de noviembre de 1974, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el día 8 del mismo mes y año, por el que se reestructuró la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Génesis de las reservas territoriales en el estado

La participación institucional parecía iba encaminada a la vinculación de soluciones para los problemas urbanos, no obstante la política de vivienda había quedado desvinculada de los planes del desarrollo urbano, lo cual, acentuaba la problemática urbana. Era necesario no solo regularizar, sino también gestionar suelo para tener un crecimiento urbano ordenado. En este sentido, la acción conducente a la formulación de programas de vivienda fue la creación de las reservas territoriales, las cuales serían un medio para regular el mercado inmobiliario y sacar de la esfera de la especulación las áreas de desarrollo urbano necesarias, principalmente para la construcción de vivienda de interés social.

Al igual que en el pasado, cuando el ejido había sido el principal suministrador de suelo para la instalación de los parques industriales, a principios de la década de los ochenta, la tierra de propiedad social seguía siendo la principal fuente de suelo urbanizable, por lo que se volvía susceptible de entrar al juego del mercado inmobiliario. La disposición de este recurso por parte de particulares, había prosperado en la mayoría de los casos por medio de asentamientos humanos ilegales, por lo que el Estado buscando reglamentar y resolver los problemas de este tipo, desarrollaría otro tipo de figuras geográficas gestoras.

La política que surgió para garantizar el reordenamiento urbano fue la de las reservas territoriales. Sin embargo, ante la realidad de que el único suelo disponible para concretarlas era en su mayoría el ejidal, la única posibilidad jurídica de constituir las reservas era mediante el recurso de la expropiación. Pero para ello se requería del acuerdo y coordinación entre las burocracias gubernamentales, tanto federales, como estatales y municipales (Olivera, 2001: 70). En tal sentido, estando en marcha el Sistema Nacional de Planeación Democrática, impulsado a nivel federal por la Ley de Planeación de 1983 y la reforma del artículo 115 constitucional del mismo año, se promovió, además de la generación de los respectivos planes y programas locales, la coordinación de federación y estados para los procesos de gestión y administración pública (Ruiz, 1983: 53), un hecho que recaería en los procesos urbanos de gestión de suelo.

Como parte de esta política de acercamiento entre federación y estados y en comunión con el Programa Nacional de Reservas Territoriales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología,¹¹² al finalizar 1983, se creó en Puebla el Comité Estatal de Reservas Territoriales,¹¹³ el cual se encargaría de desarrollar en tierra de propiedad social, reservas de suelo para atender los problemas urbanos apremiantes. Al respecto en el convenio de formación se dictó lo siguiente (Gobierno Estatal):

“Partiendo del razonamiento que en materia de vivienda ‘La política de reservas territoriales es la solución de fondo y radical del problema’ y de que, ‘La regularización de la tenencia de la tierra ha de ser una, la que prosiga hasta que cada uno de los habitantes de la ciudad tenga su derecho legitimado y documentado’ (...) y considerando que algunos predios de origen ejidal y comunal, respondiendo a necesidades de orden público, será forzosa su expropiación para incorporar parte de esas tierras al desarrollo urbano, se hace necesaria la integración de un instrumento que permita (...) garantizar el sano equilibrio entre la necesidad urbana y la preservación de orden social de los bienes de los núcleos agrarios” (1983: 3)

No obstante, al paso de los años al contradecir los objetivos sociales iniciales, esta política forjaría una resistencia social ante el proceso gestor de suelo urbano dictado por el Comité Estatal de Reservas Territoriales. Esta resistencia se entiende al considerar que para el poseedor de la tierra social, las indemnizaciones económicas que se recibirían por los proyectos de gestión de suelo, nunca serían lo convenientemente justas. Ante un mercado inmobiliario que presionaba dicho territorio, los ingresos por la venta ilegal de sus tierras eran mayores a los que lo que en su momento recibían por parte del Estado; por lo que la cesión de las mismas a favor de los proyectos de reservas territoriales, nunca les resultaría del todo satisfactorio.

¹¹² Para 1983, la CORETT se mantenía a cargo de las acciones de regularización como beneficiaria de las expropiaciones ejidales, sin embargo, la SEDUE que había sustituido a la SAHOP desde principios de ese mismo año, era la encargada del Programa Nacional de Reservas Territoriales, por lo también quedó facultada para ser solicitante y beneficiaria de las expropiaciones en suelo ejidal (Olivera, 2001: 70). La principal diferencia entre la SAHOP y la SEDUE fue, que mientras la primera también se encargó de la obra pública nacional -con lo que a su función normativa se le agregaba la capacidad de inversión-, la segunda sólo quedó en el papel de instancia de regulación (Garza, 2005: 75). La democratización del sistema nacional de planificación, implicaba el traslado de la gestión financiera de las obras proyectadas a las entidades federativas.

¹¹³ Periódico Oficial del Estado, 31 de diciembre de 1983. Convenio para la formación del Comité Estatal de Reservas Territoriales para el desarrollo urbano e industrial y regulación de la tenencia de la tierra.

Otro punto a considerar para entender los problemas sociales que ocasionarían las reservas territoriales, es el derivado de que dado que la tierra social era la que podía proveer de grandes áreas susceptibles a urbanizar, se estaba generando un banco de suelo a favor de la ciudad. En contraste la propiedad privada adyacente a la ciudad, por su escasez en cuanto a extensión, resulto casi intocable. El resultado fue la no afectación al patrimonio del habitante periférico de la ciudad, en detrimento del habitante rural, marcando una diferenciación entre uno y otro tipo de ocupante por parte del Estado.

Como resultado de la política de planificación supuestamente democratizadora de 1983, que permitía al municipio al ser el regulador del uso y destino del suelo, en Puebla los gobernantes de la ciudad intervinieron de manera autoritaria y maliciosa mediante los programas de desarrollo urbano, especialmente con los programas de gestión del suelo, como en el caso de las reservas territoriales. Al cuestionar el descontrol de la expansión física, se regularía no solo el territorio municipal, sino también el regional al considerar para la creación de reservas territoriales la disposición de ejidos intermunicipales; con lo cual, como veremos más adelante, se consolidaría la política de conurbación.

A pesar de que el Programa Nacional de Reservas Territoriales había sido un fracaso (Olivera, 2001: 70), este tipo de proyecto se arraigó en Puebla. Los planes estatales continuaban centrando sus objetivos en la ciudad de Puebla, ejemplo de ello fue que en 1984, se fortaleció la acción coercitiva de la política de la ciudad central, mediante un decreto que alentó la figura de la reserva territorial,¹¹⁴ atendiendo al papel de gestor urbano y territorial que representaban el PADUM y el PLADUC. Con esa medida los proyectos de gestión de suelo sobre tierras ejidales, fueron los que articularían el crecimiento físico y la gran transformación urbana en las décadas venideras. Las reservas territoriales como proyecto, favorecerían a una nueva política de planificación de índole regional, que consolidaría, no sólo el proyecto de conurbación, sino la paulatina pero progresiva desaparición de los ejidos.

¹¹⁴ Periódico Oficial del Estado, 5 de octubre de 1984. Decreto del Ejecutivo del Estado por el que declara de utilidad pública y beneficio social la constitución de Reservas Territoriales para el crecimiento urbano de la ciudad de Puebla, de conformidad con lo previsto por el Plan Urbano de este centro de población.

La demarcación normada mediante la regionalización

La planificación, como elemento de cohesión territorial mediante la conurbación, fue determinante para el afianzamiento de la urbe dentro de un territorio ajeno al de la ciudad central. La reforma de fortalecimiento municipal de 1983, había permitido a los municipios mantener la individualidad histórica de la región con el auxilio de instrumentos locales de planificación,¹¹⁵ sobreviviendo en cierta manera administrativamente a la centralización, pero cediendo territorialmente a favor de una ciudad como Puebla fortalecida políticamente desde el poder estatal.¹¹⁶ En 1985 con la aparición de la nueva Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla,¹¹⁷ se respaldó el fomento de ciudades medias (Gobierno Estatal, 1985: 5), lo que dejaba en la ambigüedad si lo que se pretendía era el fortalecimiento de los sistemas territoriales existentes, o la configuración de un nuevo rumbo urbano bajo la directriz del Ejecutivo estatal. Al respecto en dicha ley se estableció lo siguiente (Gobierno Estatal):

“Artículo 7.- El gobernador del Estado y los Ayuntamientos en sus respectivas jurisdicciones, son las autoridades competentes para planear y ordenar las provisiones, reservas, destinos y usos de los elementos del territorio del Estado (...) Artículo 8.- El gobernador del Estado tendrá las siguientes atribuciones: I.- Elaborar, evaluar, revisar, aprobar y ejecutar los Planes o Programas enunciados (...) II.- Promover (...) la fundación de nuevos Centros de Población. III.- Expedir las declaratorias sobre provisiones, reservas, destinos y usos de áreas y predios (...) Artículo 64.- Para los efectos de la presente Ley, el fenómeno de conurbación debe ser formalmente reconocido mediante declaratoria emitida por el gobernador del Estado (...)” (Ibíd.: 6).

Si bien en el artículo séptimo quedaba plasmado el fortalecimiento municipal de la reforma constitucional de 1983, la misma autonomía quedaba en entredicho en el artículo octavo. Sin embargo, el impulso de ciudades medias seguiría en curso, aunque bajo otra dinámica territorial que moldearía lo previsto en el artículo 64. En 1986, como consecuencia del modelo de planificación bajo la directriz del ejecutivo estatal y como

¹¹⁵ Tal fue el caso del Plan Director Urbano del Centro de Población de Cholula Zona Conurbada, del 16 de noviembre de 1984.

¹¹⁶ Periódico Oficial del Estado, 9 de enero de 1981, Decreto mediante el cual se fijan los límites del Centro de Población de Puebla.

¹¹⁷ Periódico Oficial del Estado, 16 de agosto de 1985. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla.

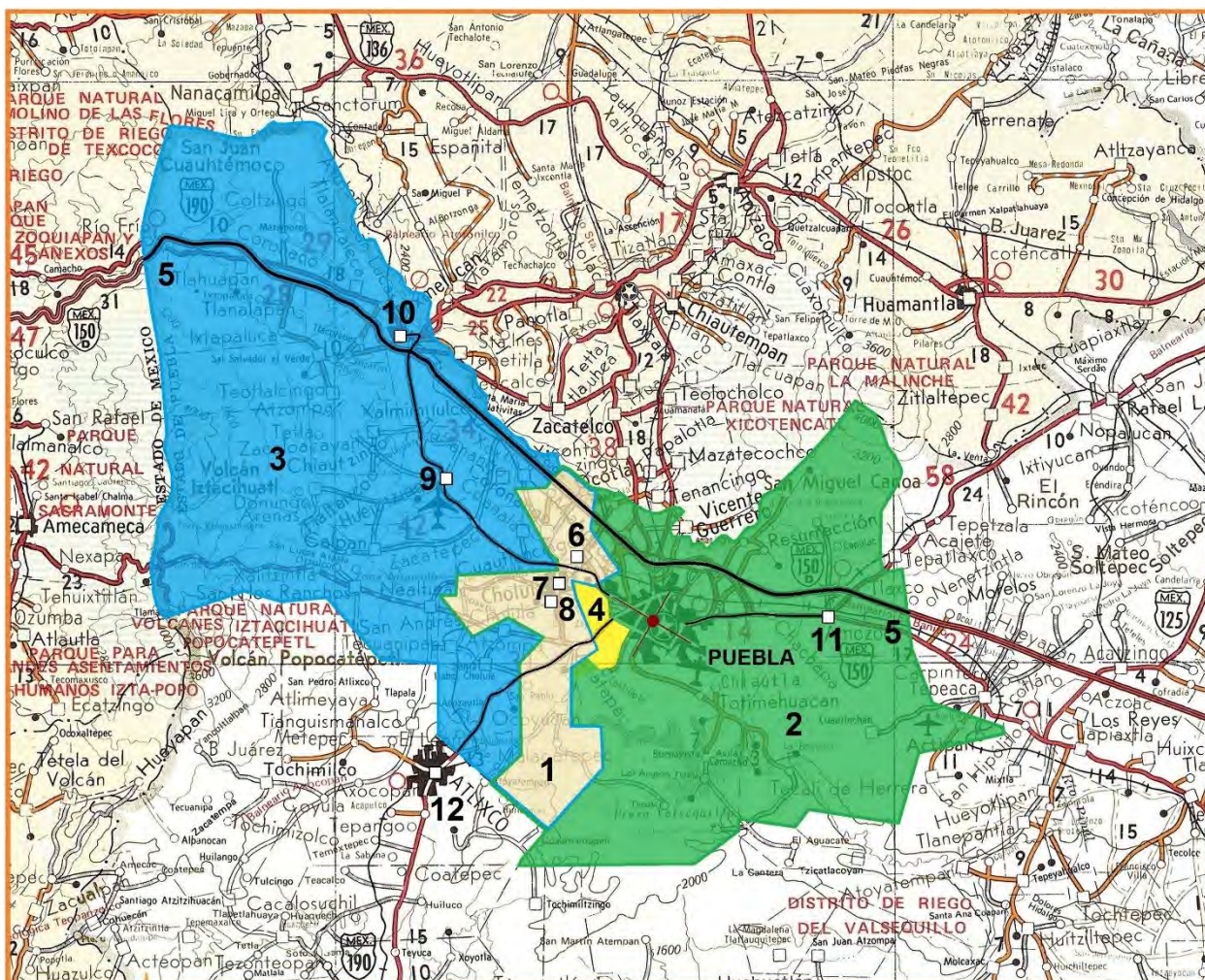
una pauta de lo que sería la consolidación de la política de regionalización y la verticalidad con la que se desarrollaba la planificación, surgió el “Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Cholula-Huejotzingo-San Martín Texmelucan” (POTREC),¹¹⁸ el cual, definió la planificación a través de una escala territorial en la que estaba implícita la conurbación de 1979, pero que excluyó a la ciudad central integrando otros subsistemas urbanos potenciales, es decir, un sistema local integrado por ciudades medias y entornos rurales que parecía que, esta vez, sí buscaba un equilibrio de sistemas urbanos al desplazar al eje de atracción que durante años, había sido el principal nodo de la política de planificación del gobierno estatal, la ciudad de Puebla.¹¹⁹

Para determinar el territorio de la regionalización (Plano 22), se exponía como dinámica de integración, además de la influencia y expansión de la ciudad de Puebla por la reciente construcción del Aeropuerto Hermanos Serdán, la región del Corredor Industrial Quetzalcóatl, el cual se había construido en suelo ejidal que ahora era precisamente agrupado en pro de un desarrollo integral no centralizado (Gobierno Estatal, 1986: 5-6). A partir de un territorio amplio, la agrupación parecía construirse por unidades cuyas condiciones naturales las volvían homogéneas.

En la necesidad de justificar el principio de integración territorial para la aplicación del mismo, lo cual implicaba exponer de qué manera se relacionarían los objetivos planteados en la consecución de la utilización del programa, se descartó inicialmente a la ciudad de Puebla, bajo la premisa de disminuir la dependencia de servicios y el déficit de equipamiento a favor de ésta, que se había agravado principalmente en los municipios conurbados del poniente, con lo cual, se pretendía también controlar el crecimiento de la conurbación Puebla-Cholula, induciendo para ello, nuevos polos de atracción urbana entre Huejotzingo y San Martín Texmelucan (Ibíd.: 23).

¹¹⁸ Periódico Oficial del Estado, 25 de noviembre de 1986. Versión abreviada del Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Cholula - Huejotzingo - San Martín Texmelucan.

¹¹⁹ El POTREC abarcó un área de 1,740 km² en la región centro poniente del estado. Se conformó por 22 municipios que fueron: Calpan, Coronango, Cuautlancingo, Chiautzingo, Domingo Arenas, Huejotzingo, Juan Crisóstomo Bonilla, Nealtican, Ocoyucan, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula, San Felipe Teotlancingo, San Gregorio Atzompa, San Jerónimo Tecuanipan, San Martín Texmelucan, San Matías Tlalancaleca, San Miguel Xoxtla, San Nicolás de los Ranchos, San Salvador el Verde, Santa Isabel Cholula, Tlahuapan y Tlaltenango. La modificación de 1990 incluiría a la zona ejidal del poniente del municipio de Puebla.



Plano 22. La región central del estado de Puebla. Autor: SAHOP Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Modificaciones propias. Fuente: Sección del plano "Mapa de carreteras del Estado de Puebla 1982". Mapoteca "Jorge A. Vivó Escoto" de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Notas propias: En el plano se señala lo siguiente: 1. Municipios compartidos por la Conurbación de 1979 y la Región Cholula-Huejotzingo-San Martín Texmelucan de 1986, 2. Territorio de la Declaratoria de Conurbación de 1979, 3. Territorio del Programa de la Región Cholula-Huejotzingo-San Martín Texmelucan de 1986, 4. Territorio del municipio de Puebla a incluir en el polígono de actuación del Programa de la Región Cholula-Huejotzingo-San Martín Texmelucan mediante la modificación de 1990, 5. Autopista México-Puebla-Veracruz. Principales cabeceras municipales implicadas en la regionalización: 6. Cuautlancingo, 7. Cholula de Rivadavia, 8. San Andrés Cholula, 9. Huejotzingo, 10. San Martín Texmelucan, 11. Amozoc y 12. Atlixco (esta última ciudad cabecera de otro sistema regional).

La estrategia del POTREC se basó en tres líneas primordiales: la regulación en el uso del suelo; la regulación del mercado de suelo, vivienda y servicios; y la construcción y operación de infraestructura básica en la región (Ibíd.: 28). Lo relevante es que para conseguir dichos objetivos, tal como se menciona en el documento, se debía crear una reserva territorial que contribuyera a la constitución de un nuevo distrito urbano que fuera acorde con la estrategia de desarrollo urbano que planteaba el programa: la desconcentración urbana de la ciudad de Puebla (Ibíd.: 51). Todo parecía ir encaminado a que efectivamente se contrarrestara el gran peso urbano y político que tenía Puebla, favoreciendo a ciudades como Huejotzingo y San Martín Texmelucan. Sin embargo, al haber incluido en el programa a la región de Cholula, generando lo que podemos llamar un colchón territorial, más que evitar la intrusión del sistema urbano predominante se alentó la creciente política de disparidad y predominio de la ciudad central.

Lo anterior, se llevaría a cabo mediante una modificación en 1990 al POTREC, que como veremos más adelante, integró parte del territorio municipal de Puebla dentro de la demarcación regional que era normada por este programa (Plano 22), adoptando para sí, la constitución de la reserva territorial y el nuevo distrito urbano. De esta manera, el POTREC y su posterior modificación, se convertirían en el fundamento legal de planificación, para sustentar la serie de expropiaciones sobre tierras ejidales a escenificarse en los siguientes años.

Lo que hizo el gobierno estatal a raíz de la sistematización y democratización de la planificación, emanadas de las reformas constitucionales de 1976 y 1983, fue seguir emitiendo instrumentos generales de planificación, abriendo las facultades otorgadas a las autoridades municipales para intervenir en el desarrollo urbano, pero en la realidad muy limitadas frente a las fuerzas reales de urbanización, por lo que se desarrolló un aparato de control autoritario al centralizar descentralizando. Puede decirse además que mediante el ejercicio de la conurbación, el PLADUC como programa local, y el POTREC como programa regional, se planteó un desarrollo urbano común, que tomando como eje la política nacional de reservas territoriales, desarrollaría un nuevo mecanismo de apropiación territorial aprovechando el predominio de la ciudad central en el proyecto de conurbación y regionalización, lo cual impactaría en el proceso de gestión de suelo.

CONCLUSIONES

A mediados de la década de los setenta, el rápido crecimiento de la ciudad de Puebla se enfrentó al problema de la ilegalidad urbana. Éste se daba principalmente sobre terrenos de propiedad ejidal, lo que destapaba el grave problema de la ordenación urbana que el Estado debía resolver. Frente al crecimiento urbano desordenado se desnudó el déficit de vivienda social así como la carencia de servicios públicos. Ante esa problemática, el Estado implementó a nivel nacional reformas para dirigir el proceso de urbanización, las cuales, se centraron en la ordenación de los asentamientos humanos y el fortalecimiento de las estructuras administrativas. Descentralización y regionalización, serían punta de lanza en el proceso de planificación.

En consecuencia, se realizaron acciones como la conurbación para impulsar un supuesto equilibrio regional. Sin embargo, ésta fue determinante para consolidar un nuevo proyecto centralizado de ciudad que contravino toda política pública participativa e integradora. La planificación urbana de Puebla siguió basada en la irrupción territorial a pueblos aledaños, lo que permitió a los gobernantes, moldear la construcción de una ciudad-región mediante la política de conurbación, argumentando para ello fines sociales como el crecimiento equilibrado. Dicha proyección de ideas no cumpliría sus objetivos ni hizo partícipes a los pueblos implicados. La debilidad municipal y ejidal producto del centralismo, hacía que éstos se redujeran a figuras que en el mejor de los casos, validaban la administración territorial por parte del sistema urbano dominante.

Habría que subrayar que la fusión que los gobernantes imprimieron a la ciudad de Puebla con las ciudades radiales, no reflejaría esa articulación entre centralidades que Borja (2005: 38) retrata como consecuencia de una región urbana con pueblos de historia y centralidades propias. Al conjugarse programas con visiones centralistas, se dio paso nuevamente a una política de desconexión por la falta de coordinación entre los territorios implicados. Más aún, por el autoritarismo con el que el gobierno estatal siguió planificando el espacio. Dentro de ese panorama, los gobernantes de la ciudad central parecía avizoraban, en comunión con los proyectos de regionalización y conurbación, la expansión de la mancha urbana hacia el territorio de los pueblos aledaños, especialmente

en la ruta hacia Cholula. Así se construyó un ejercicio de control del espacio en donde la conexión centro-periferia fue una simple extensión de las líneas viales de atracción del interior urbano al borde rural.¹²⁰ Todo en el marco de un territorio que, como elemento de integración, fue un bloque cooptado a favor de la centralidad, con lo que la expansión urbana en ese sentido se planteó de manera unidireccional (Lámina 5).

Ese predominio autoritario se puede traducir como una disputa por el territorio mediante el desarrollo de ideas urbanísticas, muchas veces especulativas, en agravio de pueblos débiles política y económicamente. Todo fue parte de un proceso de recomposición territorial de un espacio cuyas relaciones sociales y patrones de dominio se acumulaban con el transcurso de los años (Hernández y Martínez, 2011: 281). En ese sentido, la relación entre la población rural y urbana en estos años, entendida como migración campo-ciudad, había convertido al campo en un espejo de desolación y crisis, con lo que a finales de la década de los setenta, cinturones urbanos de periferia irregular asolaban en general a las ciudades.

En los instrumentos de planificación que se sucedieron entre 1975 y 1987,¹²¹ dicho sea de paso estos últimos como elementos en los que se expresaron los deseos y acuerdos entre las élites política y económica, apareció el papel que jugó el gobierno estatal, como el principal ordenador de un espacio urbano desarrollado en un tipo de propiedad del suelo presente desde 1915: el ejido.

Durante años, gran parte de los asentamientos humanos irregulares surgieron en la tierra ejidal de la región de Cholula. El mercado de terrenos para la construcción de vivienda había florecido al margen de las limitantes jurídicas que prohibían dichas acciones, los ejidos como fuente de suministro de suelo urbano, habían llegado a un punto donde la venta de tierras sugería que se encontraba en crisis el régimen de propiedad ejidal, por lo que el Estado generó organismos que regularon el acceso legal al suelo urbano para las clases más desprotegidas, pero que también, delimitaron el espacio ejidal legalmente urbanizable. La adquisición de tierra para absorber el

¹²⁰ Para mayor análisis del momento y accionar espacial en el periodo, consultar el Mapa 3 y la Figura 3 al final de estas conclusiones.

¹²¹ Para mayor análisis del comportamiento de la política pública en el periodo, consultar el Cuadro 3 al final de estas conclusiones.

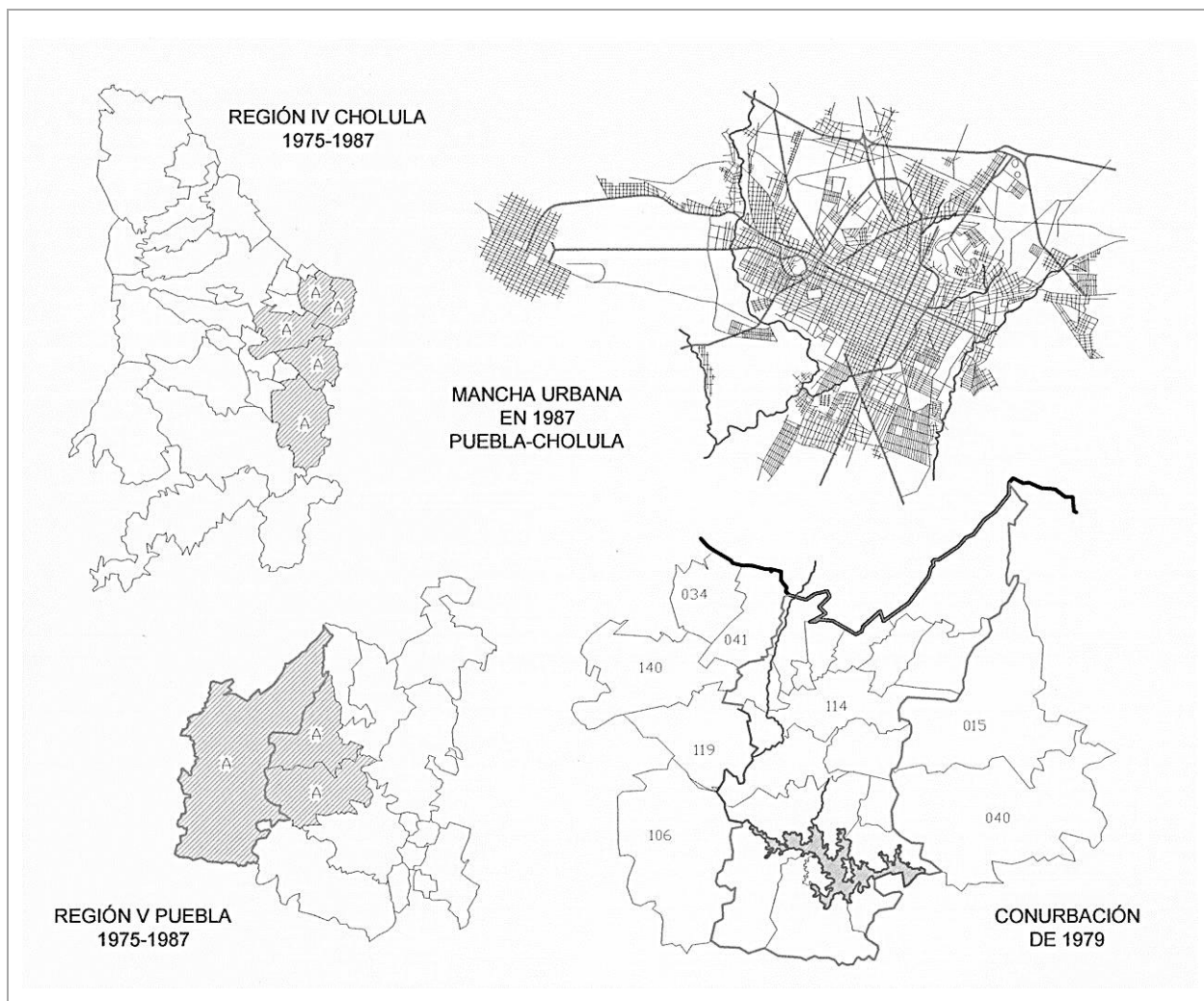
crecimiento poblacional era imperante, pero esta, debía sujetarse a las reglas y normas que el modelo político planteaba.

A principios de la década de los ochenta, los programas de desarrollo urbano empezaron a establecer el rol que ocuparía la periferia poniente en las reservas de suelo urbano, con lo que la expansión territorial si bien viraba en un sentido distinto al de la política de anexiones municipales de los años precedentes, dejaba entrever nuevamente mediante proyecto, la ocupación de suelo ajeno a la demarcación municipal. Esta previsión de suelo urbano impresa en las normas primero mediante la expansión vial y después a través de lo que sería la reserva territorial, implicaba alentar la conversión de tierras agrícolas en suelo urbano, afectando para ello terrenos ejidales. El crecimiento previsto para la ciudad de Puebla mediante lo que podemos llamar una zona en custodia en las cercanías con la región de Cholula, quedaría condicionado a la ocupación de suelo de propiedad social en lo que era una reserva urbana direccionada (Lámina 6).

Así, lo que inicialmente de acuerdo al planteamiento conceptual, debió ser una reserva de suelo ajena al uso urbano, que sirviera de salvaguarda al entorno ecológico, en el caso de Puebla se convirtió en el elemento central de una nueva producción estatal del espacio urbano. Considerando que la política de regionalización estaba en marcha, lo relevante para el caso de las reservas territoriales, fue la atención puesta en los ejidos del poniente de la ciudad, los cuales, además de que habían seguido siendo afectados por obras de infraestructura, se encontraban inmersos en lo que fueron las fracciones municipales anexadas con anterioridad, lo que habla de los efectos de la política de anexión municipal de las décadas precedentes.

En suma, en este periodo vemos un proceso de crecimiento de la ciudad, que en comunión con lo planteado por Borja (Ibíd.: 37-39) es una realidad político-administrativa que no corresponde con su realidad territorial. Ese escenario, se vino gestando por los procesos de dinamización económica y los programas que preveían un crecimiento urbano que pretendía ser controlado. Todo ello a costa de los territorios de los municipios conurbados y los ejidos, no haciéndolos partícipes del desarrollo y absorbiéndolos parcial o totalmente. Estamos así ante la aparición de una zona conurbada que transgredió una vieja región, a favor de una ciudad y un poder estatal dominantes.

Mapa 3.- La ciudad y su relación con el territorio 1975-1987



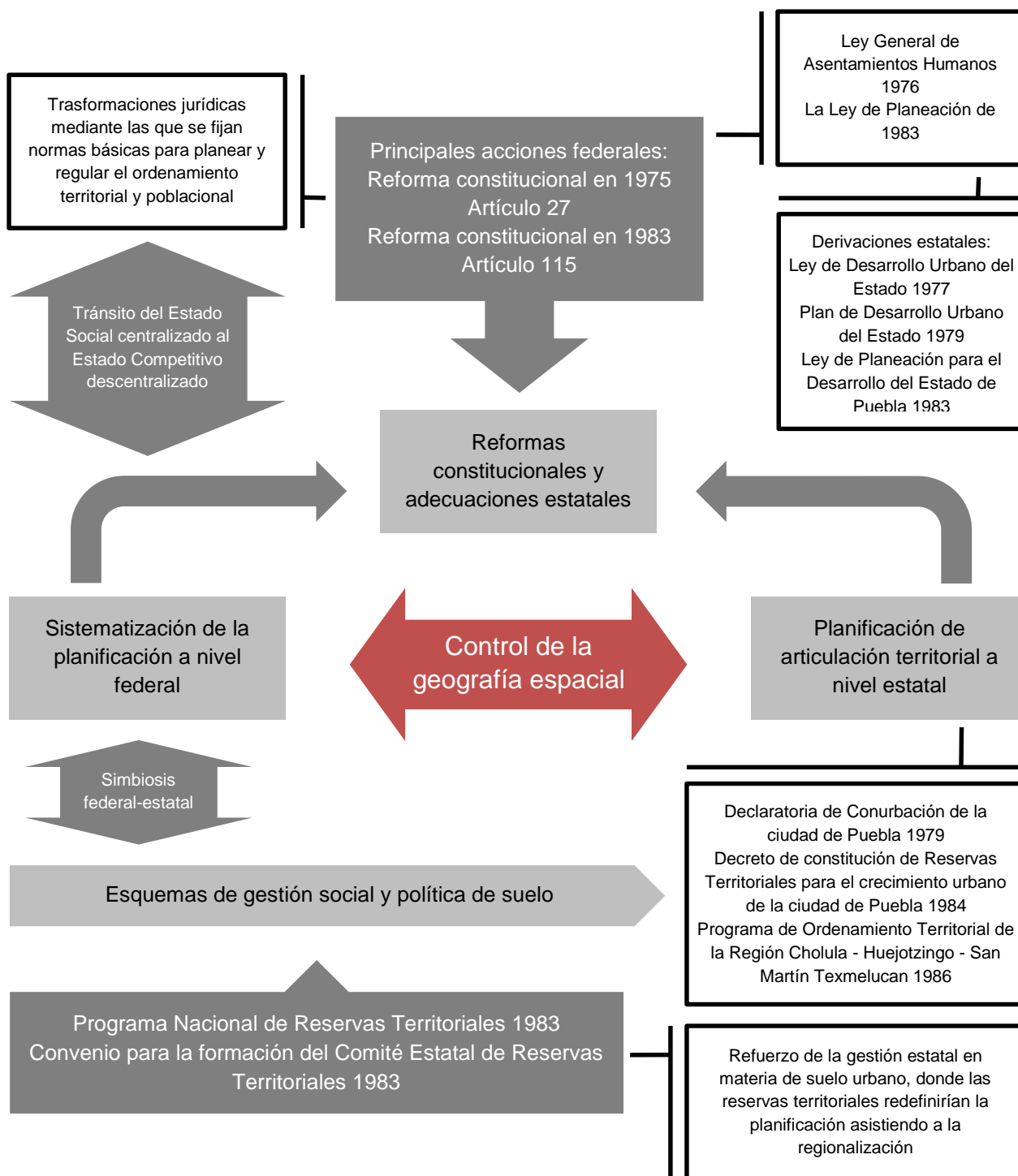
Política territorial de conurbación en 1979 y el desarrollo urbano de Puebla

114 Municipio de Puebla	040 Municipio de Cuautinchán	140 Municipio de San Pedro Cholula
015 Municipio de Amozoc	041 Municipio de Cuautlancingo	106 Municipio de Ocoyucan
034 Municipio de Coronango	119 Municipio de San Andrés Cholula	A Municipios conurbados de las Regiones IV y V

Nota: La representación espacial se realizó considerando la división política actual del estado y el municipio de Puebla. Las claves asignadas a los municipios referidos en la tabla, corresponde con la señalada por el INAFED (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal).

Fuente: Elaboración propia.

Figura 3.- Esquematización del accionar espacial 1975-1987



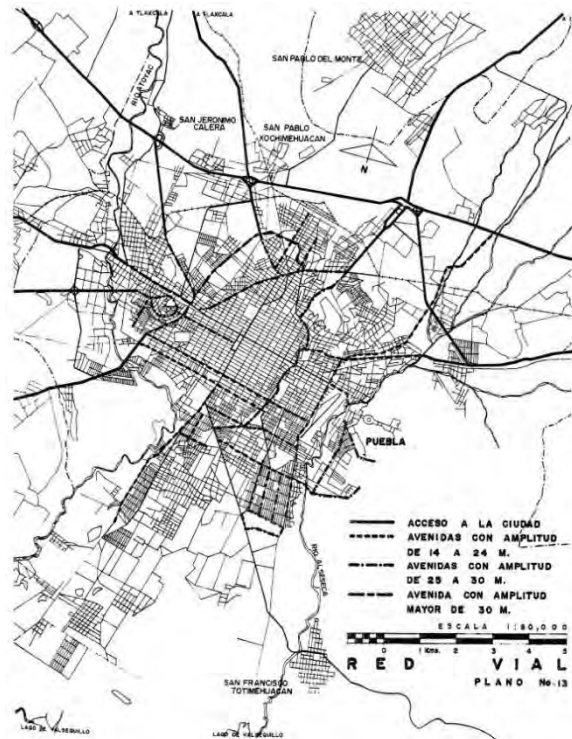
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3.- Comportamiento de la política urbana y territorial 1975-1987

Año	Ley o programa	Síntesis analítica
1977	Ley de Desarrollo Urbano del Estado	A raíz de las iniciativas a nivel federal en materia de asentamientos humanos, que culminan en 1976 con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, en Puebla, se dictan medidas con arreglo a las leyes en la materia, encauzadas a la mejora de la calidad de vida urbana.
1979	Plan de Desarrollo Urbano del Estado	
1979	Declaratoria de Conurbación de la ciudad de Puebla	Se desarrolla un nuevo mecanismo de retención territorial mediante un proyecto de conurbación donde prevalece el predominio de la ciudad central, hecho que impactó en el proceso de regionalización, y a partir del cual, se empieza a construir una disposición territorial, donde se escenifica un sistema de poder vertical mediante la rectoría que se mantiene desde el mando gubernamental y la ciudad central, y a través del que se define un espacio con ciertas homogeneidades.
1980	Plan Director Urbano de la ciudad de Puebla	Con el argumento de preservar los usos agrícolas de las áreas al poniente municipal, se propone la integración de reservas territoriales que ordenen racionalmente el crecimiento urbano debiéndose emitir para tal efecto una declaratoria que permita alcanzar dichos objetivos.
1983	Ley de Planeación para el desarrollo del estado de Puebla	Se establece un proceso de planeación que lleva a la elaboración de documentos y a la definición de actividades; y una estructura institucional que integra a las dependencias a partir de la actividad del Estado.
1983	Convenio para la formación del Comité Estatal de Reservas Territoriales	Atendiendo al proceso de conurbación y de conformidad con lo previsto por el Plan Director Urbano de Puebla, se declara de beneficio social la constitución de reservas territoriales. Con ello, el entorno rural periférico de la zona poniente entre el río Atoyac y el límite intermunicipal con San Pedro y San Andrés Cholula, fue presa de un proceso especulativo de crecimiento dirigido para favorecer a la ciudad de Puebla. A pesar de que a nivel nacional el programa de reservas territoriales había fracasado, en Puebla este tipo de proyecto se arraigó. Con esta medida, el proyecto de reserva de suelo sería el que articularía el crecimiento físico y la transformación urbana, sólo que fincado sobre suelo rural, principalmente el ejidal.
1984	Decreto de constitución de Reservas Territoriales para el crecimiento urbano de la ciudad de Puebla	
1984	Plan Director Urbano del Centro de Población de Cholula Zona Conurbada	Se considera a las cabeceras municipales de San Pedro Cholula y San Andrés Cholula como un solo centro población. Éste pasa a ser parte de la estrategia estatal de regionalización y urbanización al poniente de la ciudad de Puebla.
1986	Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Cholula - Huejotzingo - San Martín Texmelucan.	Dentro de la estrategia de este programa de regionalización, se pretendía regular el uso del suelo, el mercado de tierras, vivienda y de servicios, además de la construcción y operación de infraestructura básica en la poligonal de actuación, de la cual, inicialmente el municipio de Puebla quedó descartado. En este programa se empieza a hablar de la necesidad de constituir un corredor urbano de uso comercial y de servicios en la Ruta Quetzalcóatl (Gobierno Estatal, 1986: 26), la misma conocida como Recta a Cholula.

Fuente: Elaboración propia.

Lámina 5.- La expansión unidireccional



Plano E.- Red Vial. Autor: H. Ayuntamiento Municipal de Puebla. Fuente: Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla, diciembre de 1980. Archivo Histórico Municipal de Puebla.

1. Hacia 1980 el énfasis en la planificación se concentró en la política de conurbación. En ese contexto se priorizó la conexión vial hacia la zona de proximidad intermunicipal en el poniente agrícola de la ciudad en lo que era la región de Cholula.

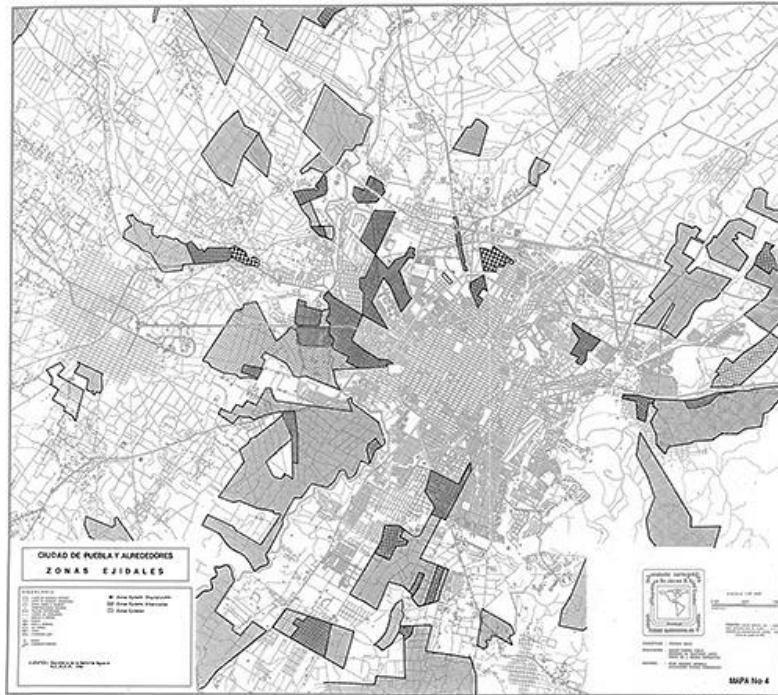
2. El eje de encauzamiento de la expansión fue a través de las extensiones viales o ejes de camino. Dos vialidades comunicaban hasta antes del primer lustro de la década de los setenta a la ciudad de Puebla con la región agrícola de Cholula: la carretera libre a México y el Camino Real a Cholula.
3. Con la construcción de la Recta a Cholula, el eje de camino que además sirvió para conectar a la Universidad de las Américas con la ciudad, se desarrolló un permanente ejercicio de control del espacio de manera unidireccional, en donde, la conexión centro-periferia, fue una extensión de las líneas del interior al borde, lo que obedeció, a un orden histórico-político ejercido sobre un territorio rural cooptado a favor de la centralidad.



Imagen 5.- La Universidad de las Américas Puebla en los años setenta. En la toma se aprecian los alrededores rurales de Cholula en incipiente urbanización. Fuente: Portal oficial de la UDLAP

Fuente: Elaboración propia.

Lámina 6.- El ejido en los alrededores



Plano F.- Ciudad de Puebla y alrededores. Zonas ejidales, 1982. Autor: Laboratorio Cartográfico ICUAP bajo concepción de Patrice Melé. Fuente: Mapoteca "Jorge A. Vivó Escoto" BUAP.

1. Para 1982 la tierra ejidal prevalecía en el alrededor urbano, por lo que sería la que facilitaría de suelo para proyectos como las reservas territoriales, proyecto que definimos como política de planificación urbana direccionada y selectiva sobre suelo ejidal.

2. En 1984 con la finalidad de ordenar y regular los asentamientos humanos y el crecimiento urbano, el gobierno estatal trazaría áreas de previsión urbana o reservas territoriales, destacando al poniente un polígono que ya desde 1980, había sido previsto en el Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla como parte de las áreas susceptibles a regular.
3. El suelo de previsión para la expansión urbana sólo tenía un tipo de propiedad a considerar: la tierra ejidal, localizada para el caso de la periferia poniente, en la región de Cholula.



Imagen 6.- La pirámide de Cholula. En la toma, se aprecia como fondo lo que era la zona agrícola de Cholula antes del desarrollo de la Recta a Cholula. Autor: Desconocido. Fuente: Electrónica.

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO

4

EL ESTADO ANTE EL PROCESO DE GESTIÓN DE SUELO URBANO. 1987-1993

A mediados de la década de los ochenta, el proyecto de fusión de localidades de la conurbación aún no había contribuido a desarrollar la articulación y el pretendido equilibrio entre centralidades mediante el ejercicio de agrupamiento municipal, tarea que también pugnaba la incipiente política de regionalización realizada en el marco de la descentralización. Al conjugarse proyectos comunes y programas con visiones individuales, se había dado paso a una política de desconexión y de falta de coordinación entre los municipios implicados, ello como resultado del autoritarismo con el que el gobierno estatal seguía planificando y el gran predominio urbano que ejercía la ciudad central, problemática que se reflejaba en los procesos territoriales.

Las políticas encaminadas a ordenar de manera integral el territorio regional poblano, partían de un deseo por ordenar el crecimiento urbano. No obstante al derivar de un contexto de desigualdad económica y poblacional en el que el predominio histórico de la ciudad central sobre los municipios aledaños era latente, el llamado desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros de población se convirtió sólo en una exposición de buenas intenciones. La asimetría de poder de los municipios implicados definiría los resultados. Pradilla (1997: 46) lo expone como una desigualdad territorial generada a partir del discurso legitimador de una política regional y urbana que es inviable ante la demagogia del Estado. Respecto a lo que también podemos decir es una diferenciación por homogeneización, escribe lo siguiente el mismo Pradilla:

“En los territorios incluidos o excluidos por el proceso de homogeneización, o por la oposición entre unos y otros, se refuerzan real o imaginariamente, las relaciones de comunidad e identidad, en la dominación o la subordinación (...) Es la construcción social de una diferenciación relativa y subordinada, defensiva u ofensiva, potencial o realmente conflictiva” (Ídem).

Para 1987, la mancha urbana de Puebla en la cual destacaba un sistema vial que comunicaba el centro con el exterior de la ciudad, se encontraba estructurada de la siguiente manera: al centro regía el histórico casco del damero y la malla urbana de las colonias y fraccionamientos de la primera mitad del siglo; al norte, la huella de la política

de anexiones municipales y el proceso de industrialización era visible a través de los corredores industriales asentados sobre la autopista México-Puebla, y donde predominaban pueblos rurales dispersos; al sur, la trama se entrelazaba entre asentamientos irregulares y colonias populares de los excluidos de las políticas formales de vivienda; solamente al oriente, la mancha urbana era en parte contenida por los cerros Tepozochitl, Toltepec y Amalucan, elevaciones geográficas en el valle de Puebla que impedían la total fusión entre la ciudad y el municipio conurbado de Amozoc. Lo distinto, o más bien bajo condiciones de poder ser proyectado, era el poniente de la ciudad, territorio donde existían grandes extensiones de suelo ejidal virgen y susceptible de urbanizar en las inmediaciones con la región de Cholula (Plano 23).

El incremento progresivo de la mancha urbana sobre los espacios intermunicipales periféricos, los cuales eran salida de la ciudad de Puebla a las poblaciones de mayor relevancia en la conurbación, generó un proceso de cooptación sobre pequeños poblados inmediatos, reforzándose de esa manera la expansión de un anillo exterior entre las zonas difusas de la ruralidad y la urbanidad. Un híbrido rural producto del proceso de fusión de la ciudad central con las poblaciones geográficamente involucradas. El proceso es descrito de la siguiente manera por Borja:

“Nos referimos al territorio como objetivo estratégico (...) simplemente la expresión territorial de procesos económico-sociales en los que intervienen múltiples actores (...) la región urbana o metropolitana resultante de la expresión de la ciudad metropolitana y de fusión de su segunda corona con ciudades con historia y centralidades propias” (2005: 38)

En este periodo, (1987-1993) el gobierno estatal encaminaría los nuevos proyectos de infraestructura y expansión urbana hacia los ejidos del poniente de la ciudad, reorientando políticas como la regionalización, el eje de camino y la expropiación. Se produjo así un crecimiento urbano que bajo las condicionantes señaladas y como un hecho de recurrencia histórica, iba orientado hacia las tierras agrícolas de los poblados de la región de Cholula, ya adyacentes a la periferia de la ciudad. Queda por preguntarse ¿Cómo intervino el gobierno estatal en el proceso de gestión de suelo sobre el cual habría de actuar la política de planificación urbana y ordenamiento territorial?

4.1. La articulación de la ciudad con su entorno territorial

Entre 1987 y 1993 gobernó el estado Mariano Piña Olaya,¹²² el cual sería promotor de una nueva vialidad para impulsar el proyecto regional mediante el enlace carretero de los subsistemas territoriales y regionales en los que se dividía la entidad poblana. Además, fue un personaje que, como parte de su política territorial y urbana, impulsaría desde el arranque de su gobierno una serie de expropiaciones ejidales sin miramientos, las cuales trastocarían la paz social del estado a partir de un conflicto territorial.

En 1987 con el Plan Estatal de Desarrollo puesto en marcha,¹²³ el estado fue dividido en lo que, podemos decir, fueron subsistemas territoriales cuya función era la integración urbano-rural en el marco del desarrollo económico estatal.¹²⁴ La entidad se dividió en siete regiones socioeconómicas, en donde, los municipios que comprendía la conurbación de 1979, quedaron repartidos entre la Región IV con cabecera en San Pedro Cholula, y la Región V con cabecera en la ciudad de Puebla.¹²⁵ De esta manera de los ocho municipios conurbados, Coronango, Cuautlancingo, Ocoyucan, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula, se integraron a la Región IV, mientras que Amozoc, Cuautinchán y Puebla, a la Región V (GEP-PEF, 1987: 130). Mediante este proceso de regionalización,

¹²² Mariano Piña Olaya fue Diputado Federal por Puebla de 1982 a 1985 en la LII Legislatura, en la cual ocupó el cargo de Presidente de la Gran Comisión. Fue gobernador de Puebla entre el 1 de febrero de 1987 y el 31 de enero de 1993, al terminar su mandato fue nombrado director general de la Compañía de Luz y Fuerza y subcoordinador de seguridad pública en el sexenio salinista.

¹²³ Gobierno del Estado de Puebla. Poder Ejecutivo Federal. Plan de Desarrollo del Estado de Puebla 1987-1993.

¹²⁴ En el Plan de Desarrollo del Estado de Puebla 1987-1993, aparece ya la división del estado en regiones como parte de la política de planificación, regionalización que desde el gobierno de Alfredo Toxqui Fernández de Lara se había impulsado, y que con Guillermo Jiménez Morales, se había planteado como parte de los recursos técnicos para atender la eficiencia administrativa de las instituciones y organismos públicos del gobierno estatal. No es sino hasta el gobierno de Mariano Piña Olaya que se oficializa su implantación como parte de la estructura territorial para atender las problemáticas del estado (GEP-PEF, 1987: 131).

¹²⁵ Si bien gran parte de los municipios que componían estas regiones eran ajenos a la conurbación de 1979, conviene mencionar cuáles fueron los que las integraban para desmenuzar las implicaciones territoriales que la regionalización habría de tener al paso de los años, cuando en 1994 se vuelva a reconfigurar la conurbación y en 1999 la regionalización. La Región IV se componía por 27 municipios: Atlixco, Calpan, Coronango, Cuautlancingo, Chiautzingo, Domingo Arenas, Huaquechula, Huejotzingo, Juan C. Bonilla, Nealtican, Ocoyucan, Tochimiltzingo, San Andrés Cholula, San Felipe Teotlancingo, San Gregorio Atzompa, San Jerónimo Tecuanipan, San Martín Texmelucan, San Matías Tlalancateca, San Miguel Xoxtla, San Nicolás de los Ranchos, San Pedro Cholula, San Salvador el Verde, Santa Isabel Cholula, Tianguismanalco, Tlahuapan, Tlaltenango, Tochmilco. La Región V se componía por ocho municipios: Acajete, Amozoc, Cuautinchán, Puebla, Tecali de Herrera, Tepatlaxco de Hidalgo, Tepeaca, y Tzicatlacoyan.

se integró a las pequeñas poblaciones con las principales ciudades medias. Aunque la asimetría poblacional y política entre localidades era evidente, con la concentración de asentamientos humanos de distinta jerarquía se daban pasos para la construcción de una ciudad-región que rebasaba las fronteras de “lo construido” (Boisier, 2006: 175).

Gran parte de la política de regionalización se centraba en un análisis territorial donde población y productividad eran los ejes centrales, y para ello, el acercamiento entre poblaciones mediante la conexión vial sería una acción prioritaria. Es así que cuando en estos años se empezó a plantear la construcción de nuevos ejes carreteros, si bien estos responderían a la conexión interregional, la proximidad se priorizaría entre la ciudad central y los centros de población relevantes. Tal fue el caso de la ciudad de Puebla con la ciudad de Atlixco, para cuyo enlace, se planteó la construcción de un eje recto y amplio que las uniera, tal y como había ocurrido años atrás con la ciudades de Cholula y Puebla al construirse la Recta a Cholula. La nueva vía resultaba contradictoria a la política de conurbación, ya que la ciudad de Atlixco no pertenecía a dicho sistema de integración territorial, por lo que por un lado se desatendía una política previamente desarrollada, y por el otro, más que acercar a los municipios que componían las divisiones territoriales, al parecer y como veremos, mediante el discurso del enlace regional se construía un nuevo proyecto de eje vial para favorecer planes especulativos urbanos.

Así, la homogeneidad bajo la cual se construía la regionalización, al parecer sólo articulaba a aquellos territorios que se requerían por ser funcionales y rentables, y que además, tenían la ventaja de la concentración urbana frente a los otros municipios implicados. Bajo esta condicionante el resto de poblaciones fueron descartadas por resultar poco atractivas, con lo que la regionalización, si bien debió de ser la articulación de una ciudad con su entorno, al hacerlo de forma asimétrica generando una estructura de dependencia, se convirtió en una formación de bloques que fragmentaba el territorio al generar un desarrollo desigual de las partes implicadas (Pradilla, 1997: 46). Como muestra de la polarización urbana tenemos no sólo la variedad de figuras territoriales que se generaron en torno a la ciudad de Puebla, sino los cambios que se realizarían tanto en la conurbación como en la regionalización para adaptarse al crecimiento de la ciudad central, y para la cual, se iniciaría la construcción del nuevo eje vial.

La nueva vialidad hacia el poniente

Cuando el eje vial de la Recta a Cholula ya se había convertido, desde la década de los setenta, en un importante corredor de servicios y vivienda por la influencia de la Universidad de las Américas, un nuevo eje vial haría su aparición. En 1987 se inició la construcción de la Autopista Puebla-Atlixco.¹²⁶ Este nuevo eje carretero nombrado años después, en su tramo urbano, Vía Atlixcáyotl, permitió continuar los esquemas de vialidad de los planes de desarrollo urbano de 1959 y 1980. La nueva extensión morfológica fue la de la conexión de caminos con los extremos periféricos, (Terrazas, 2005: 48) estimulando los ejes de expansión mediante la conexión vial del centro a la periferia.

La nueva vialidad tuvo también como peculiaridad, al igual que con la Recta a Cholula, la afectación mediante actos expropiatorios de tierra ejidal de la región de Cholula,¹²⁷ (Hernández y Martínez, 2011: 291) la cual una vez más, aportaba suelo ejidal para la construcción de infraestructura. Según las solicitudes de expropiación del gobernador Mariano Piña Olaya,¹²⁸ la construcción de la Autopista Puebla-Atlixco como acto de beneficio colectivo, pretendía mediante la inversión al eje de camino promover el desarrollo del campo. Contradictoriamente, al plantearse la construcción se expropiaron

¹²⁶ Periódico Oficial del Estado, 18 de junio de 1987. Decreto que declara de Utilidad Pública la construcción de la Autopista Puebla-Atlixco, que pasará por los Municipios de Puebla, San Andrés Cholula, Santa Clara Ocoyucan, Santa Isabel Cholula y Atlixco.

¹²⁷ Periódico Oficial del Estado, 14 de julio de 1987. Decreto expropiatorio del C. Gobernador Constitucional del Estado sobre terrenos, para la construcción de la Autopista Puebla-Atlixco.

¹²⁸ Las solicitudes de expropiación por parte del gobierno estatal hacia el gobierno federal, se emitieron en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1987 en el orden siguiente: A) SOLICITUD de expropiación de terrenos ejidales pertenecientes al poblado denominado Santa María Tonantzintla, Municipio de San Andrés Cholula, Pue. (8-00-00 Has). B) SOLICITUD de expropiación de terrenos ejidales pertenecientes al poblado denominado Santa Martha Hidalgo, Municipio de Santa Clara Ocoyucan, Pue. (6-50-00 Has). C) SOLICITUD de expropiación de terrenos ejidales pertenecientes al poblado denominado San Bernardino Tlaxcalancingo, Municipio de San Andrés Cholula, Pue. (9-00-00 Has.) D) SOLICITUD de expropiación de terrenos ejidales pertenecientes al poblado denominado Municipio de Santa Ana Acozautla, Municipio de Santa Isabel Cholula, Pue. (5-00-00 Has). E) SOLICITUD de expropiación de terrenos ejidales pertenecientes al poblado denominado San Antonio Cacalotepec, Municipio de San Andrés Cholula, Pue. (3-00-00 Has). F) SOLICITUD de expropiación de terrenos ejidales pertenecientes al poblado denominado San Andrés Cholula, municipio del mismo nombre, Pue. (11-00-00 Has). G) SOLICITUD de expropiación de terrenos ejidales pertenecientes al poblado denominado Santa Martha Hidalgo, Municipio de Santa Clara Ocoyucan, Pue. (13-00-00 Has), esta última solicitud, distinta a la aquí también mencionada como parte de Santa Clara Ocoyucan. Los decretos de expropiación por parte del Gobierno Federal, se emitieron ya entrada la década de los noventa en distintas fechas.

ejidos cuya particularidad era la productividad agrícola. Respecto a los beneficios que acarrearía al campo la autopista, en el dictamen técnico del decreto de expropiación se lee lo siguiente (Gobierno Estatal):

“f).- DICTAMEN TÉCNICO.- Expedido por el Delegado Estatal de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (...) Considerando que la obra pasa por 5 Municipios (...) y por ser una zona agrícola de temporal, con gran cantidad de barrancas, y productiva de gramíneas y forrajes, sería para el caso el lugar indicado para la construcción de la Autopista de referencia, ya que beneficiará a los habitantes de los Municipios antes citados, en la distribución de insumos y herramientas agrícolas y comercialización de sus productos hacia los principales centros de abasto” (1987: 8).

Los principios de la Ley Agraria de 1915 que regulaba el artículo 27 de la Constitución federal de 1917 seguían vigentes. En ese sentido, se debió indemnizar a los afectados de la expropiación mediante el valor comercial del suelo. A pesar de ello, el precio de la tierra se fijó por su condición productiva en aparente decadencia, en esos años, 90 centavos de peso por metro cuadrado (Hernández y Martínez, 2011: 291). Con esa argucia se afectó a los ejidos de Santa Ana Acozautla y Santa Martha Hidalgo en los municipios de Santa Isabel Cholula y Santa Clara Ocoyucan respectivamente, y los ejidos de San Antonio Cacalotepec, Santa María Tonantzintla, San Andrés Cholula y San Bernardino Tlaxcalancingo pertenecientes al municipio de San Andrés Cholula (Plano 24). Cabe aclarar que los dos últimos ejidos, también localizados en parte en el municipio de Puebla, habían sido sujetos de afectación en la fracción territorial que el municipio de San Andrés Cholula aportó al de Puebla durante las anexiones de 1962.¹²⁹

¹²⁹ Durante años, (hasta el 6 diciembre de 2013 cuando el Congreso del Estado da por solucionado el conflicto intermunicipal entre Puebla y San Andrés Cholula) la sujeción política de lo que fueron los polígonos ejidales fue oscilatoria. Si bien las anexiones de 1962 señalaban que una fracción territorial de San Andrés Cholula se integraba al municipio de Puebla, porción territorial en la que estaban inmersos el ejido de San Bernardino Tlaxcalancingo en su totalidad, y una fracción del ejido de San Andrés Cholula, (Planos 14 y 20) jurídicamente a partir del momento en el que fueron hechas las dotaciones ejidales fueron reconocidos como parte del municipio de San Andrés Cholula. Es después de las expropiaciones de 1991 y 1992, (que analizamos más adelante) que se agrava el conflicto intermunicipal e inicia una disputa por estas tierras que tiene como antecedente la mencionada anexión municipal, y donde como señalamos, se incorporó suelo ejidal al municipio de Puebla. Es por ello que si bien los ejidos de San Bernardino Tlaxcalancingo y San Andrés Cholula, territorialmente podían estar en su totalidad el primero o en parte el segundo, dentro de la configuración municipal de Puebla creada a partir de 1962, los decretos de expropiación, tanto de afectaciones por infraestructura como los subsecuentes para proyectos de planificación urbana, los mencionan como parte del municipio de San Andrés Cholula y no del de Puebla.

El caso de la Autopista Puebla-Atlixco resultó relevante. Al igual que la Recta a Cholula fue pensada como un eje longitudinal que unía a la ciudad de Puebla con dos puntos representados por centros locales: las poblaciones de Atlixco y Cholula. Es decir, una liga geográfica que definía un patrón de diseño territorial de alcance regional y cuya proximidad entre poblaciones, mostraría un sistema urbano de conexión origen-destino con centralidades específicas. No obstante, aun cuando se declaró que para la conexión entre poblaciones era necesaria la construcción de la autopista, ésta no era el único medio de enlace entre las ciudades implicadas. Existía la carretera libre Puebla-Atlixco, cuya longitud partiendo del nodo vial conocido como Rotonda de los Frailes, en el cerro de Centepec, es de 28 kms con un tiempo de recorrido de 50 minutos, la nueva vialidad partiendo desde el mismo punto, implicaba recorrer 27 kms en 30 minutos (Plano 24). Parecía innegable el beneficio en tiempo, lo que aportaba un argumento favorable a los proyectos de conurbación y regionalización del gobierno estatal, aunque en este último caso, la ciudad de Atlixco no era parte del sistema regional del POTREC de 1986. Al respecto, en el decreto de expropiación se dictó lo siguiente (Gobierno Estatal):

“7.- (...) Este centro por la importancia de sus actividades económicas constituye un polo de desarrollo regional en el Estado, por lo que se le ha caracterizado como cabecera del subsistema integrado Centro-Poniente II. Con la finalidad de que este centro desempeñe funciones de servicios estatales convirtiéndose en centro de apoyo a la Ciudad de Puebla, es necesario dotarlo de la infraestructura y el equipamiento humano requerido” (1987: 5-6).

Si bien la Autopista Puebla-Atlixco acortó el tiempo de traslado, más no distancia, entre ambas ciudades, el caso era similar al de Puebla y Cholula, en donde la distancia del centro urbano de Cholula a la colonia La Paz en Puebla, era de 10.5 kms recorridos en 30 minutos a través de la antigua salida a México (hoy Boulevard Forjadores y Avenida Reforma). Con la construcción de la Recta a Cholula la distancia fue de 9.5 kms recorrida en 20 minutos.¹³⁰ Teniendo ambos ejes rectos una vieja carretera paralela, el beneficio agrícola sería discutible. Al parecer lo que se construía eran ejes de expansión urbana.

¹³⁰ Anteriormente mencionamos que la longitud de la Recta a Cholula era de 6.5 kms, sin embargo habrá que considerar que esta distancia representaba el tramo recto y libre sin considerar la entrada y salida urbana, las cuales ampliaban la distancia.

El eje de la expansión urbana

A diferencia de Cholula, la ciudad de Atlixco está relativamente alejada de Puebla. Se trata de una ciudad que no era cabecera en el sistema regional de esos años, lo que no le restaba importancia. Cuando se construyó la Autopista Puebla-Atlixco, se habló de los beneficios que acarrearía a los municipios implicados en el trayecto vial (Gobierno Estatal, 1987: 4). Tal objetivo quedó incumplido, ya que muchos poblados quedaron aislados del trazo y acceso a la autopista (Plano 24). Lo que se armó fue un discurso para construir un punto relevante entre la ciudad de Puebla y los ejidos que la circundaban a partir de un hecho que permeaba al gobierno estatal, la corrupción como ecuación entre los planes oficiales y los proyectos particulares. La ciudad de Atlixco fue el mejor pretexto para que en la práctica, la nueva vía de comunicación no sólo fuera una línea de conexión entre dos puntos, sino el eje de trayecto para proyectos inmobiliarios.

Poco antes de construirse la autopista, Mariano Piña Olaya había escuchado la idea de algunos empresarios y políticos locales de crear un corredor urbano para ordenar el crecimiento de la ciudad de Puebla. Según la opinión popular de la época, eran amigos suyos aquellos con los que, al amparo del poder, entablaba negocios inmobiliarios no lícitos. Para construir el proyecto, se escogieron los ejidos localizados al poniente de la ciudad. Al parecer, no fue un hecho casual la construcción del eje carretero. Podemos tejer la historia de quienes y por qué participaban en los arreglos a través de un artículo publicado en 1992 en la revista Proceso,¹³¹ en el cual, se lee lo siguiente:

“Piña Olaya al apoyar la idea de algunos empresarios locales, entre ellos los priístas Alberto Jiménez Morales, Eduardo Cué Morán, Salvador Cué Silva, Valentín Díez Fernández, Rafael Posada Cueto y el director de la compañía alemana Volkswagen, Martín Josephi, todos amigos suyos (...) escogió una franja de terrenos ejidales (...) que sería entregada a los particulares (...) Todas estas obras fueron encomendadas a tres empresas constructoras particulares, y el gobernador ordenó hacer una autopista para interconectar la capital con Atlixco, distante apenas 23 kilómetros” (Aguirre, 1992: 19).

¹³¹ Revista Proceso No. 843, 28 de diciembre de 1992. “Quiere pagar 300 millones por tierras que valen 45,000. Proyecto de Piña Olaya para hacer con amigos ‘la nueva Puebla’ en predios ejidales”.

Este tipo de componendas no quedaron limitadas a lo que era todavía un proyecto urbano. Un panorama general de lo que significó la descomposición moral del gobierno estatal con la Autopista Puebla-Atlixco, puede verse a partir del hecho de que si bien para su construcción se planteó la inversión pública, al ser concesionada a particulares, los recursos económicos los administró un ente ajeno al Estado. Era una situación en la cual los implicados ponían en práctica una estrategia que maximizaba sus ganancias, con lo que gobierno y empresarios, tenían incentivos para no actuar de forma transparente. El intercambio de responsabilidades entre los participantes significaba beneficios superiores a los que obtendrían por cualquier otro medio (Malem: 2002: 46). En el mismo artículo de la revista Proceso se señala lo siguiente:

“La vía Atlixcáyotl requirió una inversión de 30,000 millones de pesos y fue concesionada a la empresa constructora Jorosa. (...) El abogado Alejandro Gallardo, diputado local de la L Legislatura que aprobó la construcción de esa carretera, afirma que la empresa nunca entregó a los diputados un registro de los gastos. (...) Además, el gobierno, por medio del Instituto Poblano de la Vivienda y aún sin que se resolviera definitivamente la expropiación, vendió cerca de 200 hectáreas y algunos de los compradores son los priístas: Valentín Díez Fernández, presunto diputado local; el diputado federal Eduardo Cué Morán, el empresario molinero Salvador Cué Silva y el industrial textilero Rafael Posada Cueto, así como la compañía constructora Prova” (Aguirre, 1992: 19).

En suma, para Mariano Piña Olaya las expropiaciones ejidales en torno a la Autopista Puebla-Atlixco y lo que era un nuevo proyecto urbano, representaban un negocio donde los beneficiados eran los amigos del gobernador. Puede asumirse que el periodo de Mariano Piña Olaya se caracterizó por la corrupción y el enriquecimiento ilícito, toda vez que circularon los señalamientos de que empresarios y funcionarios hicieron negocios al amparo del gobierno estatal. Además, por medio de la corrupción se gestó no únicamente la construcción de un eje carretero, sino el eje de expansión urbana de lo que años después sería la Vía Atlixcáyotl.

Las arterias viales, como forma histórica de ir construyendo ciudad a través de infraestructuras, generaron un polo de urbanización, desarrollando nuevas centralidades mediante funcionalidades en la región periférica, pero fueron también una forma de predominio de la ciudad central, con la regionalización como política de planificación,

diseñando la nueva demarcación urbana. La práctica osciló en una escala de dos niveles: local y regional, y una sola realidad: centralismo. Expone al respecto Borja:

“En la ciudad-región, más o menos difusa y policéntrica, en la que predominan la dispersión, la horizontalidad y formas de desarrollo por ejes longitudinales, las infraestructuras de servicios y comunicación (...) son el principal elemento de organización del territorio. Pero constituyen una trama y una jerarquía tan desiguales como confusas (...)” (2005: 81)

Los ejes viales Puebla-Atlixco y Puebla-Cholula, son ejemplo del sentido y orientación que ejercen los caminos sobre los proyectos de planificación y crecimiento de la ciudad. En este sentido, la Vía Atlixcóyotl, pasaría a ser parte de un proyecto urbano y territorial que consolidó la zona como un polo de desarrollo regional a partir de la articulación de vialidades. Así, la Recta a Cholula y la Vía Atlixcóyotl, en conjunto con el río Atoyac, delimitarían el polígono donde se desarrolló la gigantesca expansión física del nuevo proyecto de ciudad, condicionando el uso y destino de lo que sería la reserva territorial, y en donde dos de los ejidos de las solicitudes de afectación para la autopista Atlixco,¹³² serían nuevamente afectados. A finales de los años ochenta y principio de los noventa, la oferta de suelo urbano se intensificó en la zona, especialmente ante la aparición de nuevos fraccionamientos en las inmediaciones de los ejidos afectados. La inversión en infraestructura e intereses inmobiliarios provocaron que esta vía rápida, que se había gestado y construido en medio de la descomposición gubernamental, pronto se convirtiera en una vialidad urbana en el tramo próximo a la ciudad.

¹³² Las solicitudes de expropiación para la autopista Puebla-Atlixco de los ejidos de San Bernardino Tlaxcalancingo y San Andrés Cholula, los cuales pasarían a ser parte del proyecto de reservas territoriales, si bien se realizaron desde 1987 por parte del gobierno estatal, surtieron efecto hasta 1991, cuando fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación los decretos respectivos en las siguientes fechas: A) 27 de marzo de 1991. DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de terrenos de temporal de uso colectivo, del ejido San Andrés Cholula, Municipio del mismo nombre, Pue. (Reg. 1172) 10-97-70.22 Has. a favor del Gobierno del Estado de Puebla, para destinarse a la construcción de una parte de la supercarretera Puebla-Atlixco. B) 16 de mayo de 1991. DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de terrenos de temporal de uso colectivo, del ejido San Bernardino Tlaxcalancingo, Municipio de San Andrés Cholula, Pue. (Reg. 1259) 17-68-31.67 Has. a favor del Gobierno del Estado de Puebla, para destinarse a la construcción de una parte de la supercarretera Puebla Atlixco, caseta de peaje y oficinas para mantenimiento y conservación de la propia supercarretera y oficinas del centro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

4.2. Ajuste en la maniobra de gestión territorial

Durante el gobierno de Mariano Piña Olaya la ejecución autoritaria de la política pública tuvo afinidad con el pasado. Los decretos de expropiación serían una alternativa en el marco jurídico para hacerse del recurso suelo. Fue una evolución de la vieja maniobra en consonancia con los tiempos políticos. Así, la expropiación de suelo en este periodo fue la recurrencia de un Estado que gestionaba suelo en afinidad con el derrotero del mercado inmobiliario: especulación y desarrollo de rentas.

Las expropiaciones de suelo ejidal, como proceso, habían generado permanentemente descontentos entre los afectados, porque si bien en el mejor de los casos pretendían seguir manteniendo la propiedad de la tierra, también habían iniciado un proceso inmobiliario ilegal, es decir, había un negocio que no estaban dispuestos a ceder a un tercero, por lo que el territorio expropiado donde prevalecía un modo de vida rural, se convirtió en campo de disputa. El autoritario traspaso de dominio mediante la expropiación como medio de gestión de suelo, provocaba reacciones sociales.

Lo cierto es que este tipo de acciones en la periferia rural, se lograron por la serie de intereses existentes entre las fuerzas política y económica, es decir, por la confluencia de las relaciones entre el Estado y el Capital. Como resultado de esta simbiosis, se desarrolló un proceso de descomposición en el comportamiento del Estado mediante su interacción con agentes inmobiliarios privados. Al permear el mercado la ética gubernamental se favoreció la corrupción como un elemento que permitía eludir los inconvenientes del entramado legal (Malem, 2002: 62).

Además, al utilizar la planificación urbana como un medio para negociar de manera “lícita” los intereses del mercado, interviniendo abiertamente sobre el territorio, se produjo lo dicho por Patiño (2004: 136) sobre el borde urbano: “Las periferias de Puebla han sido escenarios privilegiados de tan vergonzante asunto”. Las anomalías del proceso urbano, determinaban el tipo de relación del gobierno estatal con las distintas comunidades y élites económicas. Una relación entre poder y negocio (Ídem).

Luego de que en 1986 se emitiera el ya mencionado POTREC, que normaba la regionalización entre Cholula, Huejotzingo y San Martín Texmelucan, en el cual había

quedado excluida la ciudad de Puebla del agrupamiento territorial, en 1990 se modificó el área de regulación de dicho programa. La modificación efectuada el 18 de diciembre de 1990,¹³³ fue para incluir la zona ejidal del poniente de Puebla a la poligonal de actuación. Abandonando el discurso de búsqueda de equilibrio de sistemas urbanos, por el que anteriormente se había desplazado al eje de atracción central simbolizado en la ciudad de Puebla. En la modificación se esgrimió lo siguiente (Gobierno Estatal):

“Que la actual área urbana de la Ciudad de Puebla, está rodeada por 27 ejidos (...) Que el suelo ejidal es una propiedad social y como tal, su incorporación al desarrollo urbano debe retribuir beneficios a favor de la comunidad. Que en la periferia de la Ciudad de Puebla, existen áreas susceptibles de aprovechamiento urbano (...) las cuales deben ser integradas a un Programa de Reservas Territoriales. Que las obras públicas (...) particularmente la relativa a la Autopista Puebla-Atlixco, han generado una enorme expectativa de ocupación de sus áreas circundantes (...) Que entre los ejidos existentes (...) se encuentran los siguientes: (...) San Andrés Cholula. San Bernardino Tlaxcalancingo. (...) Romero Vargas. Santiago Momoxpan. La Trinidad Chautenco. ACUERDO. Primero.- Se modifica parcialmente la fracción localizada al sureste (...) TRANSITORIOS. (...) Cuarto.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente acuerdo” (1990 a: 4-7)

A partir de este acuerdo que idealmente buscaba “retribuir beneficios a favor de la comunidad”, se desarrollaron otros absurdos como el del transitorio cuarto el cual mostraba el autoritarismo del gobierno estatal ante la supuesta resolución de conformidad, sentándose las bases jurídicas para que días después, el gobierno estatal emita nuevos instrumentos de gestión de suelo urbano donde quedaría inserta el área de la modificación. Así fue como quedó fincada en la tierra de propiedad social la gestión gubernamental de suelo. Al ser el ejido una porción territorial extensa y de renta baja, se formulaba el nuevo recurso jurídico y la evolución de la maniobra político-administrativa. Aparecería un nuevo discurso político para el control territorial bajo el argumento del desarrollo urbano incorporado mediante la creación de reservas territoriales, donde la expropiación, sustituiría a lo hecho en el pasado.

¹³³ Periódico Oficial del Estado, 18 de diciembre de 1990. Acuerdo por el que se modifica parcialmente la fracción localizada al sureste, del área regulada y normada por el Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Cholula-Huejotzingo-San Martín Texmelucan.

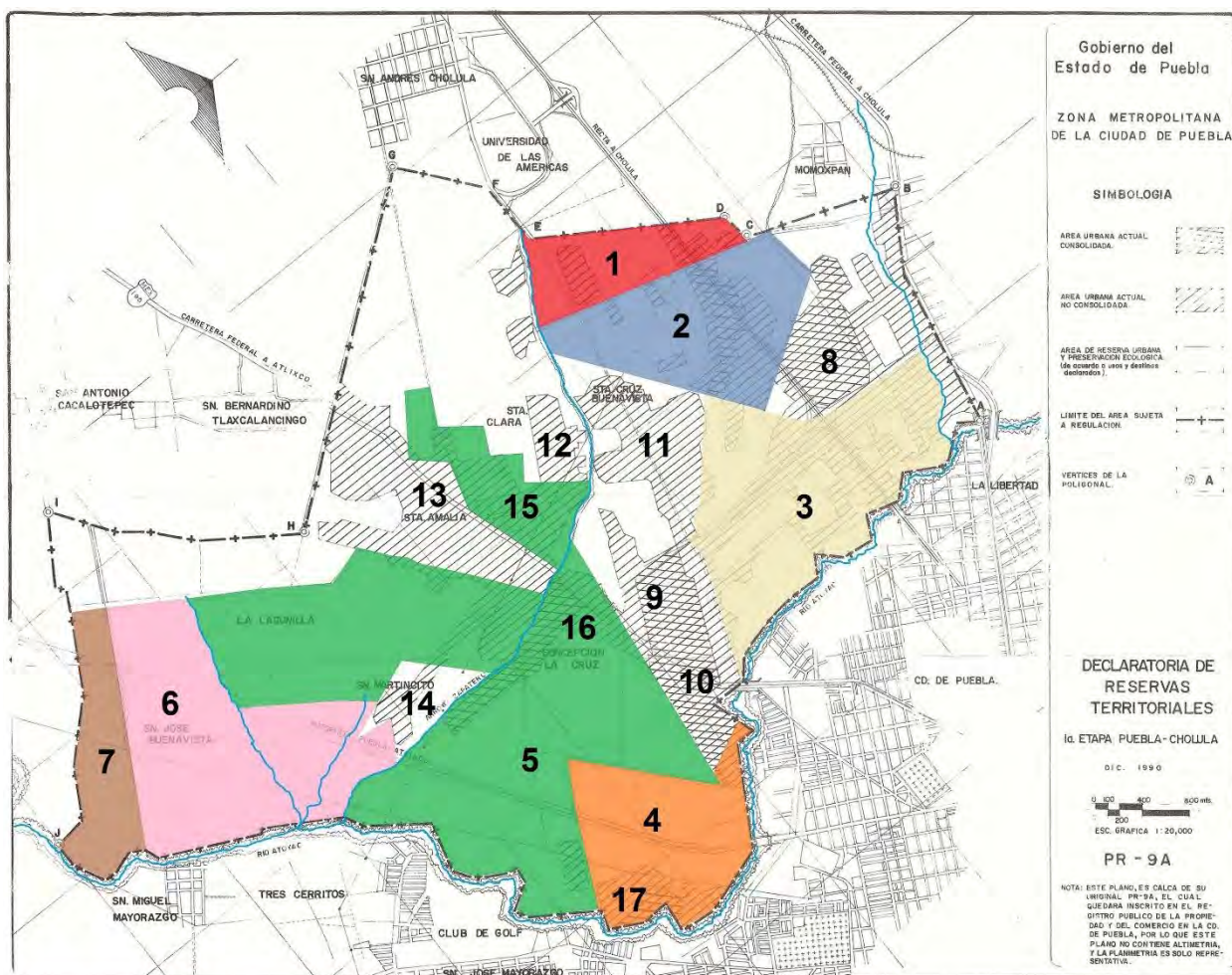
El proyecto oficial de la reserva territorial

Tres días después, el 21 de diciembre de 1990, se emitió un instrumento que revivió la figura de la reserva territorial de 1984 como un elemento de planificación urbana para Puebla, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula y Cuautlancingo.¹³⁴ Este proyecto fue una “Declaratoria de Reservas Territoriales” (DERET) que tuvo como bases los diagnósticos de desarrollo urbano para la ciudad de Puebla vertidos en el PLADUC de 1980 y la reciente modificación del POTREC (Gobierno Estatal, 1990 b: 4). Además, se estableció un mecanismo regulador a contrarreloj que creemos, fue determinante en el sentido en el que habría de dirigirse la planificación para la zona poniente de Puebla y la región de Cholula. A partir de este momento prevalecieron inmediatez y encadenamiento. Al respecto en el proyecto de la DERET se dictó lo siguiente (Gobierno Estatal):

“Artículo Quinto.- La urbanización y/o aprovechamiento de las áreas declaradas como reservas, se hará en un término de 15 años, a partir de la fecha de entrada en vigor de esta declaratoria (...)
Artículo Séptimo.- Durante el término previsto en el artículo quinto (...) las autoridades competentes solo expedirán permisos (...) ajustándose a las etapas señaladas o a lo dispuesto en el Plan Director Urbano de la ciudad de Puebla, el Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Cholula-Huejotzingo-San Martín Texmelucan, o algún otro instrumento de planeación (...) que surja posteriormente y que incida en el área motivo de la presente declaratoria” (Ibíd.: 8).

Para el proyecto de la DERET se contemplaron colonias periféricas y, sin indicar proporción, una serie de predios no urbanizados significativos (Ídem), pero lo relevante fue la inclusión, sin nombrar y mediante la poligonal establecida, de siete ejidos localizados al poniente de la ciudad en la región de Cholula, los cuales, anteriormente ya habían sido afectados para la construcción de las vías rápidas hacia Cholula y Atlixco (Plano 24). Su inserción, era resultado de la modificación al POTREC de 1986. Los ejidos comprendidos fueron: Santiago Momoxpan, La Trinidad Chautenco, Ignacio Romero Vargas, San Bernardino Tlaxcalancingo, San Andrés Cholula, Santa María Tonantzintla, y San Antonio Cacalotepec (Plano 25).

¹³⁴ Periódico Oficial del Estado, 21 de diciembre de 1990. Declaratoria del C. Gobernador del Estado que constituye Reservas Territoriales para ordenar el crecimiento urbano de los municipios de Puebla, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula y Cuautlancingo.



Plano 25.- La poligonal de la reserva territorial y los ejidos inmersos. Autor: Gobierno del Estado de Puebla. Modificaciones propias. Fuente: Periódico Oficial del Estado, 21 de diciembre de 1990. Declaratoria que constituye Reservas Territoriales para ordenar el crecimiento urbano de los municipios de Puebla, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula y Cuautlancingo. Plano PR-9A.

Notas propias: La Declaratoria de Reservas Territoriales enmarcó en su poligonal a siete ejidos, tierras agrícolas, colonias periféricas y asentamientos ejidales. Los ejidos fueron: 1. Santiago Momoxpan, 2. La Trinidad Chautenco, 3. Ignacio Romero Vargas, 4. San Bernardino Tlaxcalancingo (fracción La Concepción), 5. San Andrés Cholula. 6. Santa María Tonantzintla (fracción San Martinito) y 7. San Antonio Cacalotepec (fracción San Martinito). Área urbana consolidada: 8. Zavaleta, 9. Lomas del Sol, 10. San José Vista Hermosa. Área urbana sin consolidar: 11. Santa Cruz Buenavista, 12. Santa Clara, 13. Santa Amalia, 14. San Martinito. Colonizaciones intervenidas por la CORETT: 15. Emiliano Zapata, 16. Concepción La Cruz, 17. Concepción Guadalupe. Los polígonos ejidales expropiados en 1991 fueron únicamente cuatro: Momoxpan (1), Chautenco (2), Tlaxcalancingo (4) y San Andrés (5).

Los rasgos de esos ejidos no siempre indicaron su asociación con los pueblos de los que recibían el nombre.¹³⁵ Los ejidos de Ignacio Romero Vargas y Santiago Momoxpan son de los aludidos, los dos contiguos al pueblo del que son origen. El primero se localiza en el municipio de Puebla, el segundo, en el de San Pedro Cholula. Santiago Momoxpan recibió 164-00 has divididas en dos fracciones, fruto de las afectaciones al Rancho de Santa Cruz, al Molino de San Diego y a la Hacienda de Zavaleta.¹³⁶ Ignacio Romero Vargas fue dotado con 350-55 has de las ex haciendas de Apetlachica y Zavaleta.¹³⁷ Por otra parte el ejido de San Andrés Cholula, localizado entre el municipio homónimo y el de Puebla, fue dotado con 756-40 has de las ex haciendas de Morillotla, La Concepción y San Martinito,¹³⁸ fue el ejido más extenso del proyecto de la DERET.

Casos atípicos son La Trinidad Chautenco y San Bernardino Tlaxcalancingo. En Chautenco, pueblo y ejido están en el municipio de Cuautlancingo, sólo que el ejido, que inicialmente contó con 181-39-98 has de la afectación a la ex hacienda de Zavaleta,¹³⁹ es una isla territorial localizada entre los dos municipios de Cholula y el de Puebla. En el caso de Tlaxcalancingo el pueblo está en el municipio de San Andrés Cholula y el ejido en el de Puebla, sólo que éste a su vez se dividió en dos fracciones. La que se incluyó en el proyecto de la DERET contaba con 169-61-54 de la ex hacienda La Concepción, la otra fracción, que fue descartada del proyecto, contaba con 188-44-89 has originarias de la ex hacienda de Chapulco.¹⁴⁰ Ambas están distantes del pueblo de Tlaxcalancingo.

¹³⁵ Al paso del tiempo, los ejidos pasaron a una demarcación municipal distinta a la que pertenecían en el momento en el que fueron hechas las dotaciones ejidales bajo las que fueron creados. Es por ello que al ser mencionados en documentación subsecuente, éstos siguieron apareciendo como parte del municipio en el que originalmente fueron trazados, o del que eran originarios los beneficiados de la dotación ejidal. Aparte, en la mayoría de los casos, estaban separados de los pueblos que les dieron nombre.

¹³⁶ Datos de la dotación ejidal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1920. RESOLUCIÓN en el expediente sobre dotación de ejidos al pueblo de Santiago Momoxpan, del Estado de Puebla.

¹³⁷ Datos de la dotación ejidal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1925. RESOLUCIÓN en el expediente de dotación de ejidos promovida por vecinos del pueblo de Ignacio Romero Vargas, Estado de Puebla.

¹³⁸ Datos de la dotación ejidal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de octubre de 1928. RESOLUCIÓN en el expediente de dotación de tierras al pueblo de San Andrés Cholula, Estado de Puebla.

¹³⁹ Datos de la dotación ejidal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 1930. RESOLUCIÓN en el expediente de dotación de ejidos al pueblo La Trinidad Chautenco, Estado de Puebla.

¹⁴⁰ Datos de la dotación ejidal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1933. RESOLUCIÓN en el expediente de dotación de ejidos al poblado San Bernardino Tlaxcalancingo, Estado de Puebla.

Los ejidos de San Antonio Cacalotepec y Santa María Tonantzintla, también son casos especiales. Ambos están en el mismo municipio, el de San Andrés Cholula, pero en los dos casos, éstos se dividen en fracciones. El ejido de Cacalotepec está cercano al poblado que lo nombra, y sus fracciones producto de afectaciones a ex haciendas, eran tres. La primera contaba con 118-50 has de la afectación a San Martinito, la segunda con 86 has de la afectación a Castillotla y, la tercera, con 71.50 has de la afectación a Buenavista.¹⁴¹ No se diferenciaban por nombre alguno y las tres estaban separadas y distantes una de otra. En el proyecto de la DERET, solamente se consideró a la fracción proveniente de la afectación a San Martinito (Plano 25).

En el caso del ejido de Santa María Tonantzintla, las dos fracciones están separadas y también distantes una de otra, pero además, en este caso si se conocen administrativamente en el ejido bajo distintos nombres, son llamadas Cuachitla y San Martinito. Cuachitla es una fracción de 12-36-57 has que se encuentra adyacente al pueblo de Tonantzintla. Esta tierra era producto de la afectación al rancho Actipan. Por su parte, San Martinito, la fracción alejada del pueblo de Tonantzintla, contaba con 148-78-00 has, que eran producto de la afectación a la hacienda del mismo nombre.¹⁴² Esta segunda fracción, la de San Martinito, es la que se contempló en el proyecto de la DERET (Plano 25). Para 1990, la extensión de estos ejidos había mermado por distintas circunstancias,¹⁴³ sin embargo eso no impidió que al paso de los años, algunos de estos ejidos coadyuvaron a la construcción de un nuevo proyecto urbano.

¹⁴¹ Datos de la dotación ejidal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 1928. RESOLUCIÓN en el expediente de dotación de ejidos promovida por vecinos del pueblo de San Antonio Cacalotepec, Estado de Puebla.

¹⁴² Datos de la dotación ejidal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 1937. RESOLUCIÓN en el expediente de dotación de ejidos al poblado de Santa María Tonantzintla, Estado de Puebla.

¹⁴³ Muchos de los ejidos fueron al paso de los años modificando sus polígonos y extensiones, en algunos casos se incrementaron, proceso al que se le llamó ampliación del ejido, pero en la mayoría, éstos decrecieron como resultado de la segregación de porciones ejidales, dicha merma de tierra se dio bajo distintos procesos. El más común fue bajo la expropiación para la construcción de infraestructura por parte del Estado. Otro fue la que tuvo motivos concernientes al mismo ejido, como cuando se habilitaban tierras para constituir la zona urbana del núcleo ejidal, o bien, para sujetarse en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), para destinar la tierra a su regularización y titulación legal a favor de sus ocupantes mediante su venta, después de que había sido ilegalmente comercializada por los mismos ejidatarios. Bajo esta perspectiva, para 1990 algunos de los ejidos ya no estaban divididos en fracciones, eran polígonos restantes únicos, como los casos de Momoxpan y Chautenco. Se aclara este punto porque en los futuros decretos expropiatorios, se mencionan las dotaciones ejidales originales sin aclarar fracciones.

La estrategia gubernamental ante la expropiación

En 1991 se contemplaron cambios en el uso y destino del suelo de cuatro de los ejidos del proyecto de la DERET. Para ello, el gobierno de estado solicitó a la federación, la expropiación de 1,049.37 hectáreas de los ejidos de Santiago Momoxpan, La Trinidad Chautenco, San Bernardino Tlaxcalancingo y San Andrés Cholula, a fin de constituir una “Reserva Territorial para el Ordenamiento Metropolitano de la Ciudad de Puebla” (RETEP).¹⁴⁴ Por ello se modificó la demarcación original de 1990 del proyecto de la DERET, pero sólo para lo que creemos fue un movimiento inmobiliario, ya que como veremos, el resto de los ejidos contemplados en 1990, Ignacio Romero Vargas, Tonantzintla y Cacalotepec, que seguían bajo manos ejidales, -por lo menos durante un tiempo- años después continuarían inmersos en una poligonal que ya no sería nombrada en su totalidad como reserva territorial, nombre que se le dio solamente a los ejidos expropiados. Esa zona sería simplemente: área de desarrollo urbano.¹⁴⁵

La superficies ejidales a expropiar para la constitución de la RETEP,¹⁴⁶ se plantearon considerando algunos de los polígonos del proyecto de la DERET, quedando

¹⁴⁴ Todo publicado en el Periódico Oficial del Estado y en orden de aparición: A) 26 de julio de 1991. Solicitud de expropiación de una superficie perteneciente al "Ejido de San Bernardino Tlaxcalancingo", en el Municipio de San Andrés Cholula, Pue, a fin de constituir una Reserva Territorial para el ordenamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla. B) 30 de julio de 1991. Solicitud de expropiación de una superficie perteneciente al "Ejido de San Andrés Cholula", en el Municipio del mismo nombre, a fin de constituir una Reserva Territorial para el ordenamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla. C) 2 de agosto de 1991. Solicitud de expropiación de una superficie perteneciente al "Ejido de Santiago Momoxpan", en el Municipio de San Pedro Cholula, Pue, a fin de constituir una Reserva Territorial para el ordenamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla. D) 2 de agosto de 1991. Solicitud de expropiación de una superficie perteneciente al "Ejido de La Trinidad de Chautenco", en el Municipio de Cuautlancingo, Pue, a fin de constituir una Reserva Territorial para el ordenamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla.

¹⁴⁵ Lo que era la poligonal de la Declaratoria de Reservas Territoriales de 1990, se conservó casi intacta para delimitar en 1994 el espacio normado para lo que sería el Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. Esta poligonal a su vez devenía de la modificación que se hizo en 1990 al área regulada y normada por el Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Cholula-Huejotzingo-San Martín Texmelucan y que fue nombrada, como "la fracción localizada al sureste". Aun cuando en el programa de 1994 no se hizo referencia a la Declaratoria de Reservas Territoriales de 1990, si comparamos los polígonos de 1990 y 1994 (Planos 25 y G de la Lámina 7), podemos corroborar dicha acción.

¹⁴⁶ Los datos respecto a las denominaciones y extensiones de cada uno de los ejidos sometidos al proyecto de la RETEP, así como los objetivos y fines de la expropiación, pueden corroborarse en cada una de las solicitudes hechas por el gobierno estatal en 1991. Habrá que considerar que las superficies requeridas, no corresponden con las originalmente dotadas a los ejidos, ello como consecuencia de las mermas ya mencionadas, entre otras, expropiaciones, habilitación y regularización de núcleos ejidales.

como sigue: del ejido Santiago Momoxpan, las 87-52-67 has que le quedaban después de años de mermas, por lo que su expropiación era completa; del ejido La Trinidad Chautenco, las 147-20-85.65 has que aún le atañían, también expropiado por completo; del ejido San Bernardino Tlaxcalancingo, las 140-78-06.58 has correspondientes a la fracción de la ex hacienda La Concepción, por lo que al quedar la fracción de Chapulco este ejido no se expropiaba por completo; y del ejido San Andrés Cholula, las 673-87-53.26 que aún le quedaban, por lo que era expropiado en su totalidad.

El área que se expropió para crear la RETEP fue desde entonces dividida en dos polígonos. Uno fusionó a los ejidos de Santiago Momoxpan y La Trinidad Chautenco, se nombró “Puebla XXI Solidaridad” en alusión al programa salinista contra la pobreza de esos años. El otro fusionó a los ejidos de San Bernardino Tlaxcalancingo y San Andrés Cholula, y fue nombrado “Puebla XXI Atlixcáyotl” haciendo referencia a la festividad indígena del Atlixcáyotl cuyos orígenes están en la ciudad de Atlixco. Las cuatro solicitudes de expropiación, fueron señaladas inicialmente como una acción a favor de la utilidad pública. En las cuatro se dictó el siguiente argumento (Gobierno Federal):

“(...) el C. Gobernador del Estado, ante la necesidad de contar con reservas territoriales que satisfagan las necesidades de suelo urbano, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como para la vivienda y equipamiento (...) sometió a la consideración del Comité Estatal de Reservas Territoriales (...) la propuesta de adquisición de suelo (...) Esta propuesta tuvo opinión favorable de dicho Comité (...)” (1991a: 3, 1991b: 20, 1991c: 3, 1991d: 6).

Habría que mencionar que quien presidía y tenía el voto de calidad en el Comité Estatal de Reservas Territoriales era el gobernador del estado (Gobierno Estatal, 1983: 9). Bajo esta dinámica jurídica, la característica del proceso de gestión de suelo del gobernador Mariano Piña Olaya fue el autoritarismo. Privó el despojo, la expulsión y anulación social sin miramientos ante la acción expropiatoria. Todo el proceso a manos de un gobierno estatal que la sociedad ya identificaba con los negocios inmobiliarios, implicando a la clase política y algunos círculos empresariales.

Anulando la participación de las comunidades ejidales de los objetivos iniciales de la reserva territorial, el gobierno estatal, impuso la salida de los habitantes de los ejidos afectados mediante desalojos violentos, lo que dio como resultado la resistencia y la

protesta ante la expropiación. Esta manifestación social, se producía por la restricción del Estado al ejido para comercializar con la tierra, lo que significaba un no al derecho de transferencia. Por lo que ante el autoritarismo del Estado y la corrupción con la que el capital inmobiliario vició el proceso de gestión de suelo, el conflicto fue la respuesta.

Empresarios y políticos aprovecharon el anuncio anticipado de la solicitud de expropiación y de la reserva territorial. Adquirieron, según los ejidatarios, 733 hectáreas del total en gestión (Melé, 1994: 150). Era clara la especulación sobre lo todavía no consolidado. Este hecho fue un detonante del conflicto expropiatorio, ya que al limitar a los ejidatarios afectados para que continuaran con el usufructo de la tierra, fuera agrícola o, como en muchos casos, traslado irregular del dominio, se les excluía del beneficio económico de la comercialización del suelo. En la práctica se trataba de un despojo de una tierra de la cual los ejidatarios eran usufructuarios legítimos, sujetándolos a indemnizaciones por debajo de los valores de mercado. Los periódicos describieron las arbitrariedades realizadas: destrucción de casas y el aparato de seguridad pública protegiendo intereses privados en detrimento de 800 ejidatarios y 1500 familias (Ídem). Se generó un conflicto social por el atropello a ejidatarios y colonos, mediante la clara colusión del gobierno de Mariano Piña Olaya con empresarios inmobiliarios.

Estas acciones gubernamentales, de acuerdo con Patiño (2004: 136), mostraron una falta de perspicacia, al no considerar que la inclusión de los afectados favorecería la estabilidad política y social. Sin embargo, fue claro que: “poner en práctica y experimentar mecanismos inclusivos de la población es imposible cuando la ciudad se ve como negocio que se puede monopolizar desde el poder” (Ídem). A partir de aquí podríamos rehacer la idea inicial, al mencionar que en la lógica autoritaria de la planificación en Puebla, la exclusión y el control del poder, han permitido potencializar un cierto tipo de intervención territorial. Por ello, para abrir la puerta formalmente a la renta de la propiedad ejidal, será necesario el cambio al estatus de la propiedad, mediante el cual, se forjarían las bases para poder transformar de manera legal el ejido del entorno rural dando pauta al régimen de la propiedad privada. Tres ejidos se habían librado de las expropiaciones, estos fueron: Ignacio Romero Vargas, Tonantzintla y Cacalotepec. Sin embargo, la reforma constitucional en ciernes alentaría también ahí el deseo inmobiliario de posesión.

4.3. El Estado organiza el mercado de suelo

A finales de los años ochenta, la llamada década perdida, la ciudad de Puebla había pasado de 772,908 habitantes en 1980, a 1,007,170 en 1990, manteniendo un crecimiento demográfico que le daba el carácter de metrópoli. Por su parte, la mancha urbana pasó de 91.50 km² a 108.37 km² de extensión. Después de años de asimetría desproporcionada en la relación entre población y extensión, parecía ser que las distancias nuevamente se cerraban, al haber crecido, en relación a 1980, 30.31% y 18.44% respectivamente. La política económica neoliberal estaba en pleno periodo de implantación,¹⁴⁷ y no representaba aún un modelo que influyera en la realización de grandes cambios en materia urbana (Garza, 2002: 12).

Entre 1988 y 1994, durante el sexenio presidencial de Carlos Salinas de Gortari, las reformas constitucionales y proyectos económicos fueron característica y resultado del proceso de globalización y auge del neoliberalismo. En este contexto, se plantearon cambios que pretendían resolver los problemas de marginalidad de la población rural, lo que constituiría la base para transformar, de manera legal, suelo rural de propiedad social a suelo de propiedad privada, lo cual beneficiaría la producción rural. Así nacería la reforma constitucional del 6 de enero de 1992 al artículo 27, la cual abrió al mercado las tierras de propiedad ejidal, quitándoles el carácter de tierras invendibles, inembargables e imprescriptibles. Mediante esa nueva Reforma Agraria, el Estado mexicano rompió el contrato histórico que tenía con los campesinos: la protección de la propiedad social, fruto del anhelo de provisión de tierra de la lucha revolucionaria. El resultado fue dar paso a la venta del suelo ejidal a manos privadas, argumentando que este hecho, entre otros, permitiría que paulatinamente se reemplazara la venta ilegal que ya ejecutaban los ejidatarios, incorporando tierra rural a favor de lo urbano de forma legal y ordenada.

¹⁴⁷ En México, se habla del periodo neoliberal a partir del gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado entre 1982 y 1988, por lo que el gobierno de José López Portillo de 1976 a 1982, es considerado un periodo de declive del modelo intervencionista, el cual, había culminado en el marco coyuntural de la economía internacional de la década de los setenta con el inicio de la crisis de 1982. Esto explica el inicio de la llamada "década perdida" que se ajusta a los años ochenta, durante los cuales, el Estado replantea la política de atracción de inversiones extranjeras, lo que a su vez, incidió en los procesos urbanos a partir de la década de los noventa por medio de la desregulación a los sectores económicos, como el caso del mercado inmobiliario y su indisoluble liga al recurso suelo.

Al eliminarse la principal barrera jurídica de la propiedad social de la tierra, a favor de la propiedad privada y, en general, de las llamadas fuerzas del mercado, la posibilidad de acumulación en torno a este recurso por parte del capital se fortaleció. Así se impulsaría uno de los objetivos del Estado neoliberal, el libre mercado alrededor del suelo de carácter inmobiliario, lo cual incidirá en el rumbo de la planificación de las ciudades. Puede verse entonces que el modelo de economía abierta o neoliberal desarrollado por el Estado durante los años del periodo salinista, que enfatizó el mercado de suelo mediante un proceso desregulatorio de la propiedad con la reforma al artículo 27, provocó que la política territorial se flexibilizara, al permitir desincorporar la propiedad social a favor de la propiedad privada, impulsando algo que ciudades como Puebla, promovían en sus planes de desarrollo: el manejo de reservas de suelo en la periferia ejidal.

Antes de la Reforma Agraria de 1992, la ocupación irregular de la propiedad social se hacía mediante un mercado en el que el ejidatario, transfería de manera ilegal la tenencia del suelo a sujetos ajenos al ejido, generalmente de sectores populares. Todo pese a la prohibición en la Ley Agraria para su enajenación y conversión para usos urbanos; por lo que este tipo de acción inmobiliaria, se había hecho presente en la periferia de las ciudades, las cuales, experimentaban un crecimiento constante hacia pueblos donde imperaba este tipo de propiedad.

Con la Reforma Agraria, el Estado mexicano dejaba de ser jurídicamente el dueño de la tierra social, al trasladar el dominio sobre el usufructo del suelo hacia los ejidos, los cuales, ya no acatarían la prohibición del Estado para traspasar las tierras a manos privadas. Esto no implicaba que el ejidatario se convirtiera en un empresario inmobiliario, tal como parecía estimularlo la nueva Ley Agraria emanada de la reforma.¹⁴⁸ La práctica de la venta de tierra ejidal al margen de la ley, por parte de los ejidatarios, causaba el recelo de que el campesino, al ser actor activo de la urbanización, provocara mayor caos en las ciudades (Olivera, 2001: 66).

¹⁴⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de febrero de 1992, la Ley Agraria dicta en su Artículo 87: "cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos" (Gobierno Federal, 1992: 7).

Apropiación de la tierra ejidal

Es necesario indicar que desde 1978, el Estado estaba interviniendo a través de la CORETT la propiedad de la tierra de los ejidos de Santiago Momoxpan, La Trinidad Chautenco y San Andrés Cholula, ello con la finalidad de regularizar y titular legalmente a favor de los ocupantes, la urbanización ilegal que habían realizado los ejidatarios. Bajo esta política, los ejidatarios y en especial los avecindados en los asentamientos irregulares de la RETEP, esperaban que continuara la intervención de la CORETT en los cuatro ejidos expropiados, ya que recientemente, en el mismo año de las solicitudes de expropiación de Mariano Piña Olaya, se había regularizado al ejido de San Bernardino Tlaxcalancingo.¹⁴⁹ La consolidación expropiatoria representaba para ellos un hecho negativo, ya que regular el crecimiento urbano mediante la RETEP, significaba la detención del proceso de regularización y un posible desalojo de lo ilegalmente colonizado. Las buenas intenciones de planificación de la RETEP se enfrentaban a la realidad inmobiliaria del proceso de traspaso ilegal de la tierra ejidal (Melé, 1994: 250).

Otro hecho que tiene relación con la RETEP y que repercutiría en cierta medida en la política de suelo y vivienda años después, fue la creación del Instituto Poblano de la Vivienda Popular en 1991,¹⁵⁰ al cual se otorgó la facultad de administrar las reservas patrimoniales territoriales, así como asistir y construir fraccionamientos urbanos y vivienda popular media (Gobierno Estatal, 1991: 3). La aprobación en el mismo año de la

¹⁴⁹ Todo publicado en el Diario Oficial de la Federación y en orden de aparición: A) 26 de julio de 1978. DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de terreno de 20-22-00 Has., pertenecientes al ejido de Santiago Momoxpan, ubicado en el Municipio de Cholula, Puebla, destinándose a su regularización mediante la venta a los avecindados de los solares que ocupen y a terceros de los lotes que resulten vacantes. B) 12 de marzo de 1985. Decreto por el que por causa de utilidad pública se expropia en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, una superficie de 18-90-91.34 hectáreas, perteneciente al ejido denominado La Trinidad Chautenco, ubicado en el Municipio de Cuautlancingo, Pue. C) 2 de agosto de 1989. DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de agostadero de mala calidad de uso colectivo, de terrenos del ejido San Andrés Cholula, municipio del mismo nombre, Pue., 48-47-29.28 Has., a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. D) 9 de diciembre de 1991. DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de terrenos de agostadero de uso colectivo, del ejido San Bernardino Tlaxcalancingo, Municipio de San Andrés Cholula, Pue., 9-81-38 Has., a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

¹⁵⁰ Periódico Oficial del Estado, 15 de febrero de 1991. Decreto del H. Congreso del Estado, que aprueba la iniciativa de Decreto que deroga el Decreto que creó la Inmobiliaria del Estado de Puebla y crea el Instituto Poblano de la Vivienda Popular

nueva Ley de Catastro, dio origen al Instituto de Catastro del Estado de Puebla,¹⁵¹ el cual serviría de valuador para el gobierno estatal (Meza, 1997: 128).

Conjuntados los hechos, a los ejidatarios sólo les tocaba esperar la indemnización de la tierra a precio de mercado, lo cual se contraponía al argumento de la utilidad pública del gobierno estatal para ejercer la expropiación y a los ánimos especulativos de los agentes del mercado. En un artículo periodístico de Manjarrez: “Las tierras de la revancha”,¹⁵² se hace referencia al proceso de especulación previo a las solicitudes de 1991. Ahí se puede vislumbrar la ambición por parte de la clase política por mantener, no el ordenamiento del desarrollo urbano como se planteaba en los argumentos expropiatorios, sino por ser partícipes del negocio inmobiliario que la tierra social producía ante el cambio en los usos y destinos del suelo. El texto de Manjarrez señala:

“Cuando Mauricio del Valle, entonces secretario de Obras Públicas del estado, descubrió que alguien de la comunidad libanesa había comprado varias hectáreas valiéndose de la mutación civil consistente en cambiar de empresario textil a ejidatario de Momoxpan, le dijo a Mariano Piña Olaya: ‘Gobernador: están haciendo negocio con las tierras ejidales’. Mariano lo pensó tres segundos y de inmediato ordenó que se le preparara un expediente completo. Siete días después Piña y Alberto Jiménez Morales tenían sobre el escritorio lo que fueron las razones que despertaron su ambición (...) Se prepararon los argumentos y procedió la malhadada expropiación.”

En este sentido, una razón especulativa adicional para ejecutar la expropiación pudo ser que los ejidos de la RETEP, con la reforma de 1992, podrían ser controlados por sus poseedores de manera legal. Bajo esta perspectiva la nueva acción ejidal limitaría la acción del gran capital. Por ello, la consolidación expropiatoria significaba cortar de tajo el papel del ejidatario como beneficiario de la renta inmobiliaria. Esto puede traducirse como una inclinación total del Estado a favor del mercado del suelo, ya que mediante las acciones jurídicas se generaron condiciones para favorecer al capital justo a tiempo.

¹⁵¹ Ambos decretos publicados en el Periódico Oficial del Estado el 22 de febrero de 1991: A) Decreto del H. Congreso del Estado, que aprueba la Ley de Catastro del Estado de Puebla. B) Decreto del H. Congreso del Estado, por el que se crea el Instituto de Catastro del Estado de Puebla.

¹⁵² Texto publicado el martes 26 de octubre de 2010 por Alejandro C. Manjarrez en “Puebla On Line”. Retrata la relación entre el gobernador Mariano Piña Olaya, Alberto Jiménez Morales su asesor, y el encargado de la obra pública Mauricio Romano del Valle.

Sin importar que aún no se emitía el decreto presidencial de expropiación, y sin que la federación trasladara al gobierno estatal el dominio de la RETEP,¹⁵³ hay indicios de que los ejidatarios vendían la tierra y al mismo tiempo el gobierno estatal la ofrecía a empresarios inmobiliarios. Como se relata en el artículo periodístico de Mondragón: “El despojo vale, si es desde el poder”,¹⁵⁴ los empresarios, al parecer compraron terrenos pagando mediante una manera formal y otra ilegal, ante la confianza de que el gobierno estatal los respaldaba jurídicamente.¹⁵⁵ En el texto se señala lo siguiente:

“Los terrenos afectados fueron ofrecidos a empresarios de las colonias libanesa y española. Tales inversionistas (...) compraron predios expropiados haciendo dos pagos: uno oficial, con sello de caja de la Secretaría de Finanzas (...) y uno ‘para gastos’ que era cubierto en efectivo en la oficina de Don Alberto Jiménez. (...) el entonces candidato Manuel Bartlett recibió una amplia explicación (...) de personas de clase media, de los problemas que les había generado la expropiación, pues los comisariados ejidales habían vendido predios a través de minutas (...) a diferentes personas. (...) Vino la expropiación y luego la venta a los empresarios lo que llevó al absurdo de que cada predio tenía de 3 a 4 propietarios: dos o tres compradores con minuta que pagaron a los ejidatarios y el comprador con escritura que le cubrió al gobierno de Piña.”

A partir de lo señalado por la prensa podemos asumir que los intereses privados permearon el proceso de gestión oficial de suelo. El mecanismo fue la corrupción de los actores de la administración local, desplazando las prácticas también corruptas de los ejidatarios. Con la venta de la mayor parte de los terrenos a particulares, el planteamiento social de la reserva territorial pasaba a segundo plano. En la práctica, Mariano Piña Olaya mostraba la cara de la corrupción inmobiliaria. Además, todo ello era una entrega ilegal del suelo, puesto que el gobierno federal aún no publicaba el decreto expropiatorio.

¹⁵³ En mayo de 1992 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) se convirtió en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual, retomaría la idea de constituir reservas territoriales para el desarrollo urbano heredando las facultades de la SEDUE como solicitante, beneficiaria de las expropiaciones ejidales y encargada de las reservas territoriales, realizando además, el traslado de dominio de esa tierra a los gobiernos locales. En este sentido el gobierno de Puebla todavía no poseía los derechos sobre el suelo de la reserva territorial hasta que no se decretara la expropiación federal y se realizaran los convenios de transferencia.

¹⁵⁴ Texto publicado el martes 17 de febrero de 2011 por Alejandro Mondragón en “Status Puebla”.

¹⁵⁵ Esto es evidente porque el 12 de junio de 1992 se publicó en el Periódico Oficial del Estado el: Decreto que autoriza al Ejecutivo del Estado, a enajenar a título oneroso diversos predios que constituyan las Unidades de desarrollo Atlixcáyotl y Solidaridad, para destinarse a la vivienda, la industria y el turismo; herramienta que daba privilegio al gobernador para ceder la tierra.

La consolidación del embargo ejidal

Para enero de 1992 la reforma al artículo 27 ya permitía el traslado de dominio de la tierra social a manos privadas, considerando un valor de mercado controlado, por lo menos en lo escrito, por los dueños del usufructo de la tierra ejidal. No obstante, ¿Por qué aun con la nueva norma, en abril de 1992 se consolidó el proceso expropiatorio de 1991, tan solo tres meses después de la desincorporación de la propiedad ejidal a favor de la propiedad privada? La respuesta puede estar en el hecho de que la solicitud de expropiación de Mariano Piña Olaya, había sido anterior a la reforma, y los argumentos cronológicos, apuntaban la no retroactividad jurídica al tratarse de acciones en el marco de un proceso de consolidación. Hay que recordar que el proceso expropiatorio como proyecto de gestión de suelo para crear una reserva territorial se inició en 1991.

Teniendo las solicitudes expropiatorias del gobierno estatal, elaboradas entre julio y agosto de 1991, el gobierno federal decretó la expropiación el 30 de abril de 1992, de 1,081.51 hectáreas ejidales que circundaban la periferia poniente, para destinarse a la constitución de la “Reserva Territorial para el Ordenamiento Urbano de la Zona Metropolitana de la ciudad de Puebla” (RETEP).¹⁵⁶ Los montos pagados por concepto de indemnización por metro cuadrado expropiado fueron: 5.12 pesos en el caso de Santiago Momoxpan, 4.66 pesos para La Trinidad Chautenco, 3.88 para San Andrés Cholula, y 4.81 pesos para San Bernardino Tlaxcalancingo.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Mediante Decretos Presidenciales del 30 de abril de 1992, publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de mayo del mismo año, el Poder Ejecutivo Federal emitió los siguientes decretos: A) DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de terrenos de temporal de uso común del poblado San Bernardino Tlaxcalancingo, Municipio de San Andrés Cholula, Pue. (140-69-30.91 Has). B) DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de temporal de uso común, de terrenos ejidales del poblado San Andrés Cholula, municipio del mismo nombre, Pue. (696-95-00.50 Has). C) DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de terrenos de temporal, de uso común del poblado Santiago Momoxpan, Municipio de San Pedro Cholula, Pue. (84-95-08.31 Has). D) DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de terrenos de uso común, de riego y temporal del poblado La Trinidad Chautenco, Municipio de Cuautlancingo, Pue. (158-92-15.66 Has).

¹⁵⁷ Los montos provienen de los decretos de expropiación de cada ejido. Dichos valores corresponden a la actualización a la política monetaria que rigió en México hasta 1992, antes del traslado de tres ceros a la izquierda a la moneda peso. Los valores determinados en el año de la expropiación por metro cuadrado fueron: 5,121 pesos en el caso de Momoxpan, 4,661 pesos para Chautenco, 3,888 pesos para San Andrés Cholula, y 4,810 pesos para Tlaxcalancingo.

A partir de los decretos de expropiación de 1992, la gran extensión de tierra social embargada a favor de la RETEP hizo patente en los planes de desarrollo, la existencia de un enorme producto inmobiliario avalado por los proyectos urbanos. La infraestructura construida en el pasado era un estímulo adicional. Los planes y programas se convertían en mecanismos de especulación para el desarrollo del mercado inmobiliario, a partir de dos formas distintas de organización territorial: los ejidos contra el capital inmobiliario.

Con la reforma constitucional de 1992 en marcha, los ánimos especulativos del capital inmobiliario continuaron latentes, no solo sobre la tierra embargada por el Estado, sino también sobre los ejidos que ya no eran parte de la expropiación efectuada para la constitución de la RETEP, los cuales, seguían en manos de los ejidatarios. Dichos ejidos, Ignacio Romero Vargas en la zona de la Recta a Cholula, y los de Santa María Tonantzintla y San Antonio Cacalotepec en la zona de la Autopista Puebla-Atlixco, ya podían ser legalmente transferidos a manos privadas, mediante una acción de compra-venta legal entre ejidatarios y particulares que al paso de los años sería un hecho. Una acción relevante desnudaría la realidad del proyecto de ordenación urbana alentando el proceso especulativo urbano no sólo en estas tierras, sino en el total expropiado: el traslado de la caseta de peaje entre la trama urbana y la Autopista Puebla-Atlixco.

Así, en 1993, a menos de cumplirse un año de haberse consolidado la expropiación de los ejidos de la RETEP, se emitió un acuerdo del gobernador que ordenaba el traslado de la caseta de peaje de la Autopista Puebla-Atlixco.¹⁵⁸ La caseta de cobro se localizaba en lo que era el ejido de San Bernardino Tlaxcalancingo muy cerca de la colonia Concepción Guadalupe, asentamiento irregular que había sido motivo de la intervención de la CORETT en 1991 y que además, en gran parte fue el detonador del conflicto social en la zona, ya que muchos de los predios irregulares allí localizados no fueron regularizados, demoliéndose las viviendas que habían sido construidas de manera informal (Melé, 1994: 150). La caseta representaba el acceso a la autopista, la cual aportaba renta al suelo generando presión urbana a las tierras agrícolas de la zona.

¹⁵⁸ Periódico Oficial del Estado, 9 de febrero de 1993. Acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo, que ordena el Traslado de la Caseta de Cobro de la Autopista Puebla-Atlixco, a la altura del Km. 3+150 de la citada vía de comunicación.

El traslado de la caseta significó la construcción expedita de un nuevo eje vial urbano de 6.0 kms de longitud, pues aunque se indicaba el traslado al kilómetro 3+150, la realidad era que el orden creciente de la acotación desde el límite urbano, quedaba configurado más allá de la distancia establecida, con lo que la reubicación, significó acceder de manera gratuita a los terrenos de los ejidos expropiados y acercar el proyecto urbano a los ejidos de Santa María Tonantzintla y San Antonio Cacalotepec, ya que la nueva ubicación quedaba justo en sus límites, aun cuando éstos no habían sido sujetos de la expropiación (Plano 23). Otro hecho revela la colusión entre gobierno y empresarios, y es que el traslado de la caseta también respondió a favorecer el enlace urbano para ciertos espacios residenciales privilegiados (Gobierno Estatal):

“Que el H. Ayuntamiento de Puebla, (...) celebró convenio con la empresa denominada PROVA, S.A. de C.V., a fin de cubrir los derechos y obligaciones originados por la urbanización de terrenos en los fraccionamientos ‘Residencial Club de Golf Los Lagos’ y ‘La Rivera’ (...) se establece la obligación por parte de la empresa de ampliar la Autopista Puebla-Atlixco ‘Vía Atlixcáyotl’, así como la construcción de dos rotondas y un enlace sobre la autopista mencionada (...) Que la Secretaria de Comunicaciones y Transportes emitió peritaje, considerando conveniente reubicar la caseta de cobro (...) para dar acceso en forma gratuita a los pobladores de esa área (...)” (1993 a: 3).¹⁵⁹

El proyecto especulativo de Mariano Piña Olaya se afianzaba, sólo que los tiempos políticos, dejarían bajo tutela del nuevo gobernador el área afectada por la expropiación, por lo que, para deslindarse del escándalo político alrededor de la RETEP, se plantearía un renovado proyecto urbano. La consolidación de la reserva territorial legalmente constituida y la liberación del régimen de propiedad social, dieron paso franco al nuevo proceso. El nuevo gobernador del estado, Manuel Bartlett Díaz, dio el banderazo a la concreción de otras ideas de planificación urbana. La adecuación de la regulación y administración de la reserva territorial y la reforma de 1992, le permitirían generar un nuevo proyecto urbano sin los problemas del viejo régimen de propiedad ejidal, al cual se había enfrentado su antecesor.

¹⁵⁹ Al parecer el “Residencial Club de Golf Los Lagos” y “La Rivera”, es el actual fraccionamiento “La Vista Country Club” desarrollado por el empresario Carlos Peralta Quintero en terrenos de la fracción San Martinito del ejido Santa María Tonantzintla.

CONCLUSIONES

Entre 1987 y 1993 el estado de Puebla fue gobernado por un personaje que dejaría como huella en el proceso local de planificación,¹⁶⁰ la serie de componendas entre el gobierno estatal y ciertos personajes políticos y empresariales poblanos. Desde el inicio del gobierno de Mariano Piña Olaya, se programaron infraestructuras supuestamente encaminadas a fortalecer la política de regionalización que precisamente en este periodo, había sido oficialmente planteada a través del Plan Estatal de Desarrollo. En este sentido, la expropiación fue la principal acción jurídica utilizada para crear las condiciones anheladas de bienestar regional y municipal.

Dicho ejercicio, aun cuando se fundamentaba en aras de la utilidad pública, se volvió socialmente conflictivo y violento ante la manera en la que se argumentó la gestión de tierra por parte del gobierno estatal para consolidar los proyectos de infraestructura. Casos como la Autopista Puebla-Atlixco, construida en los alrededores de la ciudad en el segundo lustro de la década de los ochenta, eran resultado de dicha política de gestión de suelo, donde además, había quedado de manifiesto que la corrupción acompañaba al poder, promoviendo una obra que implicó la sucesión de acciones especulativas en torno al negocio de la tierra ejidal adyacente a dicho eje vial.

Otro caso, no aislado del primero, fueron las gestiones de suelo que se hicieron en 1991, para que por medio de expropiaciones, en 1992 se constituyera la reserva territorial, la cual, fue resultado de un proceso evolutivo del uso y destino de un suelo de propiedad ejidal que entre 1980 y 1990, había pasado de tener un uso agrícola a uno pretendidamente ecológico (Lámina 7). Si bien la reserva territorial fue pensada para favorecer la construcción de equipamientos y vivienda social, la confluencia espacial entre infraestructura y territorio condicionado, es decir entre la Autopista Puebla-Atlixco y el proyecto de la RETEP, en conjunto con la aparición de nuevos espacios habitacionales residenciales, aportaron elementos para revelar que el proyecto territorial con fines sociales distaba de ser el objetivo de la intervención gubernamental.

¹⁶⁰ Para mayor análisis del comportamiento de la política pública en el periodo, consultar el Cuadro 4 al final de estas conclusiones.

Durante estos años, el modelo neoliberal contribuiría a replantear el rol del Estado en los mercados y su participación en los marcos administrativos y jurídicos, concretamente en aquellos donde la propiedad del recurso suelo se encontraba en juego. Una a una caerían las barreras que impedían al capital desarrollar la mercantilización del territorio. El mercado buscaría la adecuación de las normas que el país tenía alrededor de la tenencia del suelo, dividida en propiedad privada y propiedad social. Era claro que el capital pugnaba por un Estado que fuera afín a un proceso de desregulación de un recurso tanpreciado como el suelo.

El declive del intervencionismo económico del Estado fue la respuesta al proceso de globalización capitalista. El Estado buscaría nuevos acuerdos con el capital. Contradictoriamente, el Estado, protegiendo los intereses del capital, pactaría reformas en detrimento de los intereses de los grupos sociales. Sería el caso de la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional. Al coexistir en México la propiedad privada, la propiedad pública, y la propiedad comunitaria o ejidal alrededor del recurso suelo, el sector privado en detrimento del sector social, buscó penetrar de manera directa en el control del recurso suelo regido bajo los parámetros de protección que el Estado mexicano había desarrollado como consecuencia de la demanda revolucionaria de tierra para los campesinos. En el mapa clásico del siglo XX la figura de la propiedad social quedó enmarcada en los ejidos, los que rodeaban en muchos casos a las ciudades.

El neoliberalismo, como modelo de desarrollo, desvinculó la economía del suelo de las acciones reguladoras del Estado mediante un principio económico basado en la globalización actuante: el libre comercio. Otros aspectos como la descentralización y democratización de la planificación, los cuales se venían trabajando desde principios de la década de los ochenta, también fueron parte del engrane político-espacio-temporal del territorio regional como proyecto.¹⁶¹ Sin embargo, no lograrían ordenar a los agentes del mercado, especialmente el inmobiliario, quienes aprovecharon tales coyunturas para hacer negocios al calor de la reforma al artículo 27 constitucional, en detrimento de un desarrollo favorable para todos los implicados en el proceso desregulatorio nacional.

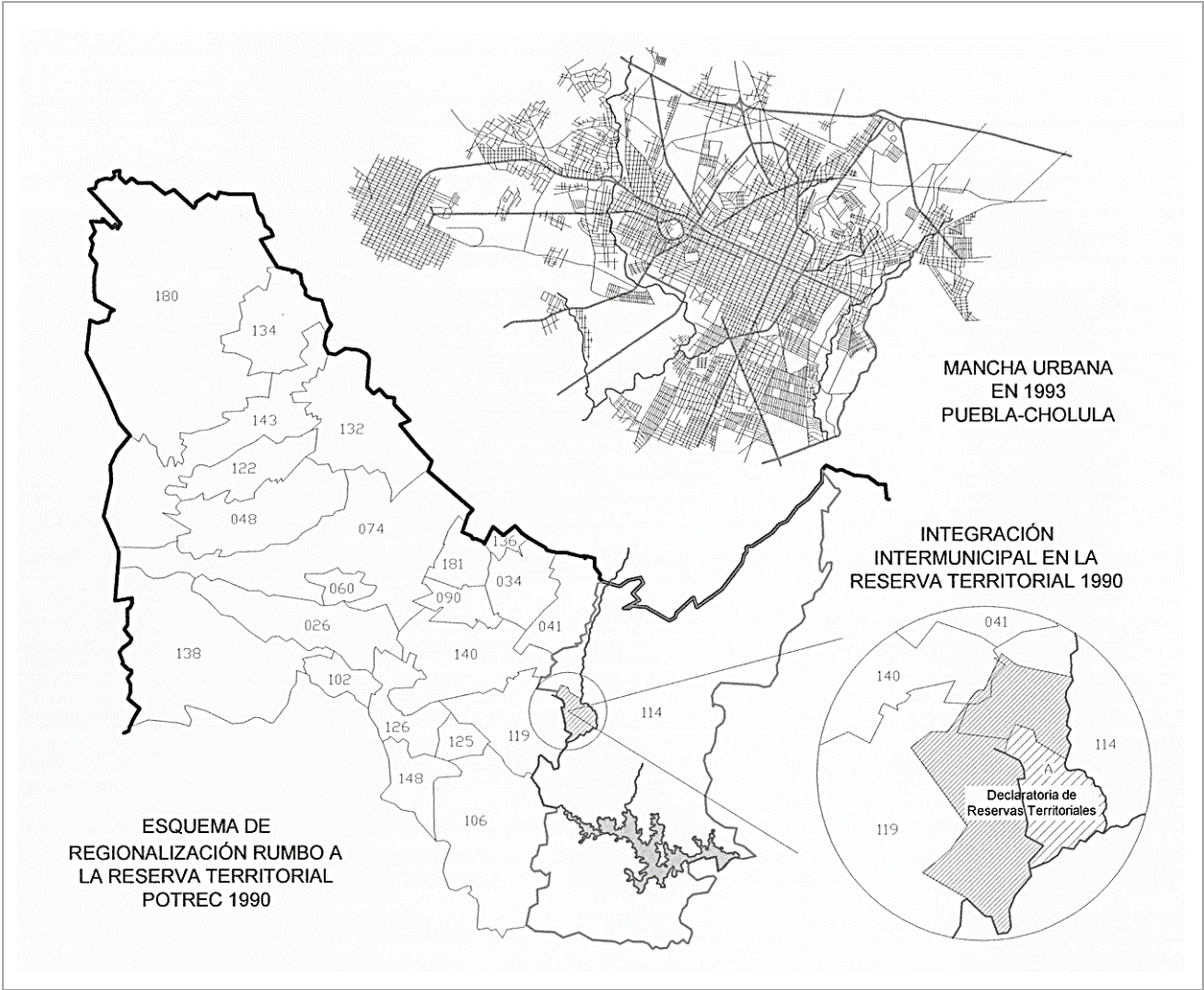
¹⁶¹ Para mayor análisis del momento y accionar espacial en el periodo, consultar el Mapa 4 y la Figura 4 al final de estas conclusiones.

Dicho proceso, alentó la especulación de las tierras ejidales adyacentes tanto a la Autopista Puebla-Atlixco como a la RETEP, sea de manera formal mediante la desincorporación del tipo de propiedad por parte del ejidatario para pasarlo legalmente a otras manos, o informal, cuando estos terrenos eran presa de especuladores inmobiliarios que rondaban a los propietarios rurales pretendiendo mediante bajos precios, hacerse del recurso suelo. Ante el avance del mercado sobre el suelo ejidal, los poblados de la región de Cholula donde persistía un modo de vida eminentemente rural, transformaron sus patrones de cultivo modificando el rol y las funciones económicas que en ellos se desarrollaban.

La corrupción como modelo de negocio había permeado en todos sentidos, en este caso en la gestión entre los asuntos rural y urbano, mediante los cuales, el gobierno estatal había ejercido su derecho a solicitar, con la imagen del fin social, la expropiación de la RETEP al gobierno federal bajo los ánimos especulativos de los agentes del mercado. Esto dio pie a una dinámica capitalista, donde el aumento de la oferta de suelo, permitió modificar el volumen de producción y circulación de mercancías inmobiliarias, todo ello como consecuencia del abandono de la protección del Estado sobre el tipo de propiedad ejidal en el suelo. Paralelamente el crecimiento poblacional que se desarrolló en estos años, contribuyó a que economía y urbanización fueran procesos comunes.

Lo que privó en estos años, en materia de planeación urbana fue la consecución del proyecto de regionalización iniciado en los gobiernos anteriores al de Mariano Piña Olaya, sólo que dicha política de crecimiento intermunicipal, estuvo condicionada a lo que más que proyectos de ordenación, regulación y crecimiento equilibrado, eran negocios fraguados bajo las relaciones de poder, y que tuvieron como bisagra espacial, el proyecto de la RETEP erigida bajo el acoso a la propiedad ejidal. Teniendo la ciudad un proyecto regional asegurado (Lámina 8), se consolidaría una escala territorial a partir de una ciudad-región que con excepción de la ciudad central, descartaría a las poblaciones implicadas de los nuevos proyectos urbanos. Si el espacio era como proyecto la delimitación territorial, en la medida en que se iban acotando los múltiples poderes de la estrategia regional, la escala establecida por el Estado hacía de Puebla además de centro del territorio administrativo, el centro del territorio como proyecto.

Mapa 4.- La ciudad y su relación con el territorio 1987-1993



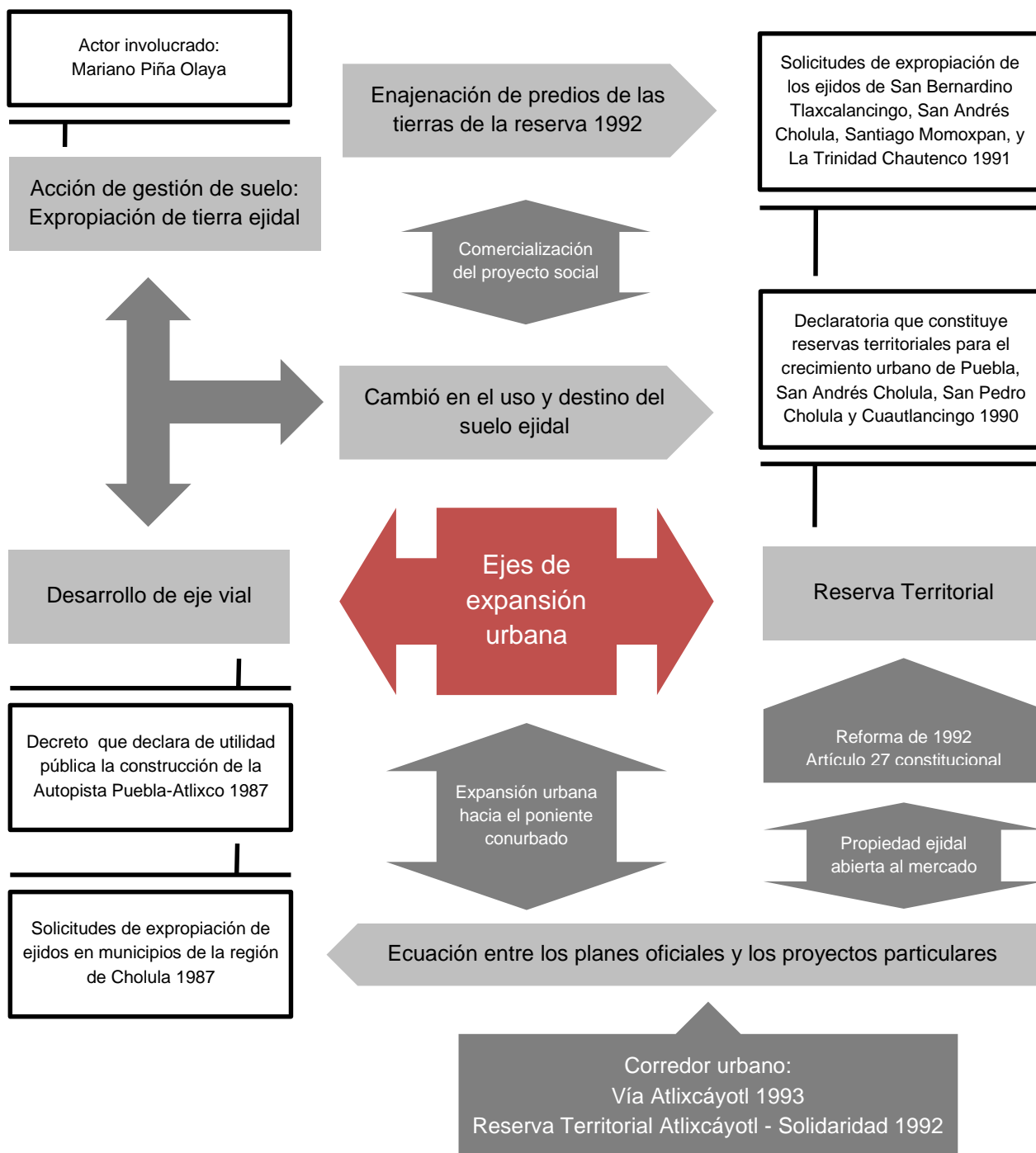
Política territorial de regionalización en 1990 y el desarrollo urbano de Puebla

114 Municipio de Puebla	074 Mpio de Huejotzingo	125 Mpio de San Gregorio Atzompa	140 Mpio de San Pedro Cholula
026 Mpio de Calpan	090 Mpio de Juan Crisóstomo Bonilla	126 Mpio de San Jerónimo Tecuanipan	143 Mpio de San Salvador el Verde
034 Mpio de Coronango	102 Mpio de Nealtican	132 Mpio de San Martín Texmelucan	148 Mpio de Santa Isabel Cholula
041 Mpio de Cuautlancingo	106 Mpio de Ocoyucan	134 Mpio de Matías Tlalancaleca	180 Mpio de Tlahuapan
048 Mpio de Chiautzingo	119 Mpio de San Andrés Cholula	136 Mpio de San Miguel Xoxtla	181 Mpio de Tlaltenango
060 Mpio de Domingo Arenas	122 Mpio de San Felipe Teotlalcingo	138 Mpio de San Nicolás los Ranchos	A Fracción Puebla integrada al POTREC

Nota: La representación espacial se realizó considerando la división política actual del estado y el municipio de Puebla. Las claves asignadas a los municipios referidos en la tabla, corresponde con la señalada por el INAFED (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal).

Fuente: Elaboración propia.

Figura 4.- Esquematización del accionar espacial 1987-1993



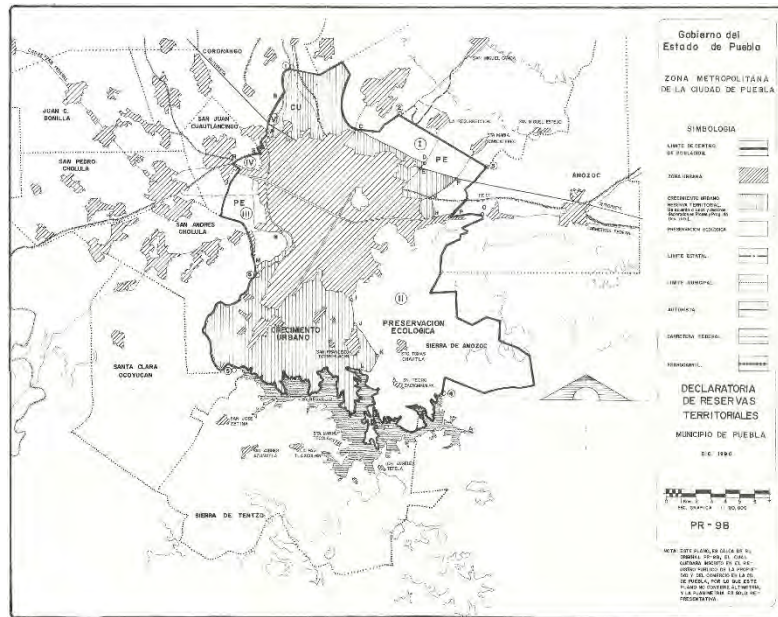
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4.- Comportamiento de la política urbana y territorial 1987-1993

Año	Ley o programa	Síntesis analítica
1987	Plan Estatal de Desarrollo 1987-1993	La integración territorial es a través de la división del estado en regiones económicas. La ciudad de Puebla pasa a formar parte de la entonces llamada Región V Centro-Puebla, conformada por ocho municipios.
1987	Decreto que declara de utilidad pública la construcción de la Autopista Puebla-Atlixco.	El gobierno estatal alienta la construcción de la Autopista Puebla-Atlixco como un acto de beneficio colectivo que, mediante la inversión del eje de camino, pretendía promover los beneficios del proyecto estatal de regionalización.
1990	Acuerdo por el que se modifica el Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Cholula - Huejotzingo - San Martín Texmelucan.	Luego de que en 1986 en la versión inicial de este programa había quedado excluida la ciudad de Puebla, en 1990 se modificó el área de acción de dicho programa con la finalidad de insertar una poligonal de 2,934-35-01 has ejidales del poniente conurbado (Gobierno Estatal, 1990 a: 6).
1990	Declaratoria que constituye reservas territoriales para ordenar el crecimiento urbano de Puebla, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula y Cautlancingo	A partir de la Declaratoria de Conurbación de 1979, la política de expansión urbana para la ciudad de Puebla, claramente se había orientado hacia el poniente en los límites con la región de Cholula. La nueva Declaratoria de Reservas Territoriales establece un polígono en el que quedan inmersos los ejidos considerados en el Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Cholula - Huejotzingo - San Martín Texmelucan, comprendiendo una zona intermunicipal que sería el esquema de diseño para el desarrollo de las expropiaciones ejidales en Tlaxcalancingo, Cholula, Momoxpan y Chautenco.
1991 1992	Solicitudes y expropiación de los ejidos de San Bernardino Tlaxcalancingo, San Andrés Cholula, Santiago Momoxpan, y La Trinidad Chautenco.	Entre 1991 y 1992 se cambió el uso y destino del suelo de cuatro ejidos al poniente de la ciudad a favor de lo que en ese momento era el proyecto estatal de reservas territoriales. En la práctica, fue un despojo de tierra hacia los ejidatarios, a los cuales, se indemnizó con valores debajo del mercado.
1992	Decreto que autoriza al Ejecutivo del Estado a enajenar a Título oneroso diversos predios que constituyan las Unidades de desarrollo Atlixcáyotl y Solidaridad	Mediante este decreto, el Congreso del Estado contribuyó a que el Gobernador, tuviera una herramienta legal que le daba el privilegio de transferir la tierra ejidal expropiada. Así, sin tener todavía el traspaso definitivo por parte de la federación de lo que era la tierra para la reserva territorial, el gobernador cedió terrenos a empresarios inmobiliarios cercanos al círculo de poder.
1992	Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puebla	Si bien esta herramienta no fue publicada en el Periódico Oficial del Estado, lo que acotó su validez jurídica, la carta urbana de este plan, es la base para lo que en 1993 sería el Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla, el cual a su vez, el gobierno estatal a través de una nueva Carta Urbana, emitió en forma de resumen con el nombre de Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puebla, edición 1992.
1993	Acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo, que ordena el Traslado de la Caseta de Cobro de la Autopista Puebla-Atlixco, a la altura del Km. 3+150 de la citada vía de comunicación.	A un año de haberse consolidado las expropiaciones ejidales al poniente de la ciudad, el gobierno estatal trasladó la caseta de cuota de la Autopista Puebla-Atlixco, lo que significó la construcción expedita del eje urbano Vía Atlixcáyotl. La reubicación, significó acceder de manera gratuita a los ejidos expropiados, y acercar el proyecto urbano a la tierra descartada del proyecto de embargo.

Fuente: Elaboración propia.

Lámina 7.- La ciudad de la franja territorial



Plano G: Declaratoria de Reservas Territoriales 1990. Autor: Gobierno del Estado de Puebla. Fuente: Periódico Oficial del Estado, 21 de diciembre de 1990. Declaratoria que constituye Reservas Territoriales para ordenar el crecimiento urbano de los municipios de Puebla, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula y Cuautlancingo. Plano PR-9B.

1. La vocación del uso y destino del suelo en la zona periférica del poniente de la ciudad, en sus límites con los municipios conurbados de Cuautlancingo, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula, fue moldeándose al paso de los años.

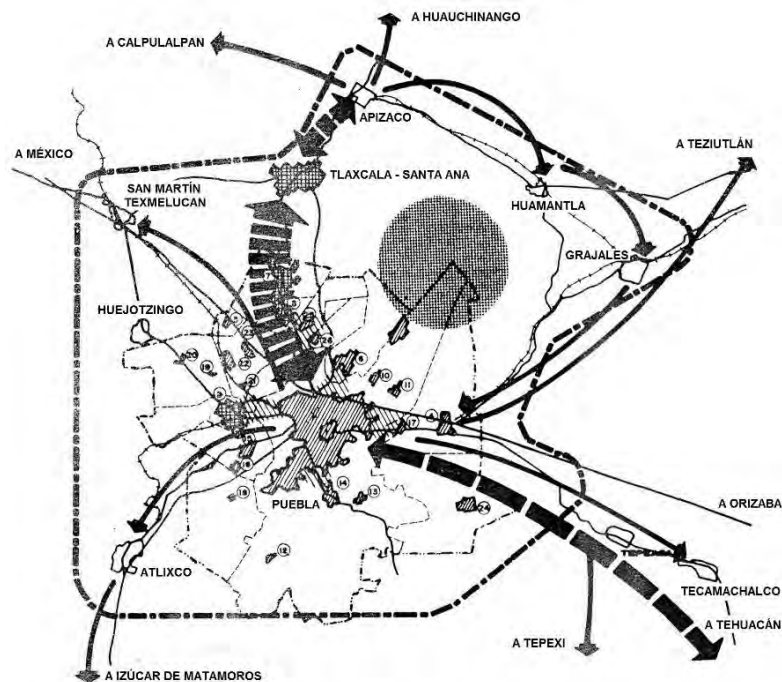
2. Entre 1980 y 1990, dicha franja territorial pasó del Uso agrícola al de Preservación Ecológica (Plano I). De esa manera el proyecto de lo que fue en 1990 la Declaratoria de Reservas Territoriales, se rigió por el uso de suelo de una zona que recaía en las fracciones municipales anexadas en 1962.
3. Al iniciarse la construcción de las intersecciones viales entre el Periférico Ecológico y los ejes carreteros existentes, se definió un nuevo patrón urbano para la reserva territorial. Como se señaló en el informe de avances, la construcción vial se planteaba para apoyo del Macrocentro comercial de Desarrollo Atlxícáyotl (GEP-DCS, 1997: 61).



Imagen 7.- Distribuidor vial número cinco en 1996. Autor: Gobierno del Estado de Puebla. Fuente: Avances y Retos 1996-1999. Programa de Desarrollo Regional Angelópolis.

Fuente: Elaboración propia.

Lamina 8.- La ciudad del crecimiento regional



Plano H.- Ámbito de Influencia Regional. Autor: Gobierno del Estado de Puebla. Gobierno del Municipio de Puebla. Fuente: Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de la Ciudad de Puebla, 1994, segunda edición. Biblioteca del Congreso del Estado.

1. Para 1992 el anteproyecto de lo que sería el Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla de 1993, actualizado en 1994, estableció como esquema de ordenamiento urbano la

regionalización. Para ello y ante la influencia interestatal de la ciudad, por primera vez en un programa urbano local se considera una Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla (ZMCP) conformada por 16 municipios, 10 en el estado de Puebla y 6 en el de Tlaxcala.

2. El eje vial para conectar centro, periferia y región, fue el Periférico Ecológico. Planteado desde 1980 en el PLADUC, se concretaría en 1994 con Manuel Bartlett en el poder. Primordiales para el proyecto de desarrollo regional, fueron las intersecciones con los dos ejes rectos que conectaban a la ciudad de Puebla con las ciudades de Cholula y Atlixco.



Imagen 7.- Autopista Puebla-Atlixco y la Vía Atlxcáyotl en 1996. Autor: Gobierno del Estado de Puebla. Fuente: Avances y Retos 1996-1999. Programa de Desarrollo Regional Angelópolis.

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO

5

LA PLANIFICACIÓN EN LA DINÁMICA DE REGIONALIZACIÓN. 1993-1999

A principio de la década de los noventa, la ciudad de Puebla, como parte del subsistema urbano de la ciudad de México, desarrolló el nuevo esquema de la terciarización económica, dejando atrás el modelo sustitutivo de importaciones que prácticamente quedó agotado en la década de los ochenta (Garza, 2002: 13). Al basar su desarrollo económico en actividades no industriales, las ciudades, concentraban la riqueza e inversiones en el sector comercial y de servicios. Hablamos de la sociedad posindustrial. La visión del Estado mexicano en el rubro económico y político buscaba, entre otras metas, transformar el carácter macroeconómico, político y demográfico del país. La creación de grandes proyectos urbanos, contribuirían al avance de dicha política. Así, en el caso de Puebla, el gobierno estatal entró en la dinámica neo liberalizadora en la que el eje de desarrollo nacional de apertura a los mercados, impactó directamente en la planificación urbana de la ciudad capital.

Para 1990, la ciudad de Puebla contaba con 108.37 km² de extensión, por lo que el suelo urbano representaba el 20.20% respecto del total territorial municipal. Sin embargo, aun cuando la demarcación municipal no había sido totalmente ocupada por el crecimiento urbano, para este momento la ciudad de Puebla había desbordado ya sus límites políticos, principalmente al norte en el estado de Tlaxcala, al oriente hacia el municipio de Amozoc, y al poniente hacia la región de Cholula y San Martín. La expansión física de la ciudad se daba tanto en su territorio como en el de los municipios aledaños, caracterizándose por absorber poblaciones de distintos orígenes y dimensiones, rebasando incluso los límites estatales (Iracheta, 2012: 11). Era una configuración territorial regional y metropolitana.

Este dominio regional, mediante el crecimiento urbano, fue ejerciendo presión al territorio agro-rural de la región de Cholula, principalmente el del poniente intermunicipal, lo que se haría patente con una política de intervención hacia estos espacios y de reorganización urbana de la ciudad central, mediante el denominado Megaproyecto Angelópolis. Esta política de planificación, a través un engarzamiento de acciones,

armaría un enorme proyecto urbano y territorial de corte neoliberal y globalizador, donde modernización y progreso fueron el alegato del cambio. La planeación del Megaproyecto Angelópolis comprendió la construcción de un distrito habitacional, comercial y de servicios en la zona de las expropiaciones ejidales de 1992. Las diferencias morfológicas entre la ciudad imperante, los pueblos circundantes, y este nuevo proyecto para la ciudad, transformaron el territorio y espacio urbano poblano. Tal subordinación de lo local a la economía es expuesta de la siguiente manera por Del Cerro:

“(…), las trayectorias históricas de desarrollo local, las negociaciones y conflictos entre los dominios local-regional y nacional de la acción social con el fin de extraer los beneficios del crecimiento económico, los cambios en políticas urbanas, y en general una aproximación contextualizada a los lugares donde ocurre la acción social contribuyen a esclarecer cómo y por qué se estructura y se transforma ese espacio de los flujos” (2004: 200).

Este nuevo enclave urbano encontró también justificación a partir de uno de los objetivos que se presentaron en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994, y que fue, el impulso de zonas de desarrollo económico y enlace interregional, convirtiendo a las ciudades de México, Puebla, Guadalajara y Monterrey, en puntos de referencia y de concentración del sistema urbano nacional. Esta estrategia de reordenamiento territorial, sería también una respuesta a los procesos globalizadores de concentración de inversión inmobiliaria. Así, se generaría un espacio en la geografía del estado que si bien en el papel pretendía retratar el sistema territorial equilibrado de la ciudad-región, en la práctica dejaría expuestos los beneficios del desarrollo económico a favor de un sistema urbano hegemónico representado por la ciudad de Puebla. Ese dominio político y la creciente concentración de poder, alentarían lo que ya hemos referido como una política de planificación urbana y territorial de tinte oportunista.

El proceso de conurbación que se venía desarrollando desde años anteriores, se reflejó con el nuevo proceso de disputa por suelo rural a favor del urbano. Expropiaciones, reivindicaciones sociales y luchas políticas fueron el sello de un periodo en el que, para los que gobernaron la ciudad, la planificación fue un instrumento para la construcción de un territorio segregador de índole regional. La pregunta, desde la perspectiva de la regionalización puede ser, ¿Cómo se visualizó el espacio a urbanizar?

5.1. La utopía de la competitividad

A nivel nacional, se consideraba a la ciudad de Puebla como una de las piezas fundamentales para impulsar el desarrollo de centros alternativos y lograr una mayor integración rural-urbana a nivel nacional (Sánchez, 1996: 720). Esta posición estratégica de la ciudad de Puebla, sería elemental en la política territorial del gobierno estatal de Puebla, el cual buscaría desarrollar una nueva centralidad a escala estatal y nacional. La idea era lograr la revalorización y funcionalidad de la metrópoli poblana en el entorno de la gran corona urbana de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Manuel Bartlett Díaz, al llegar en febrero de 1993 al poder del estado, promovería la política neoliberal de progreso económico del sexenio salinista, en el cual había sido Secretario de Estado. Bartlett desarrollaría una política acorde con los objetivos de desarrollo y alta competitividad del proyecto económico nacional neoliberal, pretendiendo con ello, romper con el rezago en servicios e infraestructura que se suponía había obstaculizado el desarrollo económico a nivel estatal y el mismo crecimiento urbano de la ciudad capital y los municipios conurbados. Aspiraba a que el estado y en especial la ciudad de Puebla fueran sinónimo de modernidad y competitividad.

Lo primero fue encaminar el Plan Estatal de Desarrollo, 1993-1999, a partir de una política territorial. Eso permitiría organizar la planificación económica y urbana en el estado, por medio de la recomposición organizativa territorial y adoptando una definición de nuevos contornos. Por ello promovía la idea de una unidad regional y de un sistema de localidades aparentemente homogéneo, contenido en dicha unidad, Es decir la manera en la que se configurarían los espacios de actuación de la nueva política de planificación llevaría a una nueva conformación de la ciudad y su entorno.¹⁶²

¹⁶² El marco espacial en el que actuará la política de planificación de Manuel Bartlett Díaz quedó definido mediante el Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999. Se estableció que para la ejecución de proyectos específicos para el desarrollo de la entidad, se debían formular tres niveles distintos de planificación: 1.- Los proyectos de trascendencia estatal que entre otros objetivos fortalecerían la capacidad de la zona conurbada de Puebla hacia el sector industrial. 2.- Los proyectos regionales para revertir la centralización, y por último, 3.- Los proyectos locales que coadyuvarían a poner en marcha el proceso de autodesarrollo (GEP-MBD, 1993: 38). En este contexto, la actuación de la política de planificación descansó sobre el concepto de regionalización como modelo de desarrollo equilibrado. Mediante la regionalización, se permitiría que en el marco del mejoramiento de la estructura urbana, se generaran nuevas oportunidades económicas tendientes al progreso y modernización del estado.

Es claro que la organización del territorio ya era un método limitado de la acción del progreso, ante la misma asimetría económica y política entre el interior -la ciudad- y el exterior -el campo-. Por ello la modernidad, como visión amplia de progreso, descansaba en el hecho de que la unidad territorial rompería principalmente con la asimetría campo-ciudad, quedando condicionada a ser huella utópica de competitividad en un polígono determinado por una realidad apabullante. El traslado de la modernidad no podía romper los viejos lazos centralistas en los que la ciudad crecía sobre el territorio del campo (Patiño, 2005: 135).

La modernidad, como proyecto, y la regionalización, como destino, desarrollaron un modelo de planificación encadenada, proceso que autores como Cabrera, Guerrero y Nava (2008: 17) llaman planificación “en cascada”. Así, a través del cumplimiento de un sistema interrelacionado, y partiendo del supuesto de que el proceso de planificación debía ser una tarea distribuida entre los niveles implicados, de lo nacional a lo estatal y lo municipal o de lo regional a lo local, se implementaba un proceso sistemático, continuo y encadenado, mediante el cual se engarzaban las estrategias que permitirían alcanzar los objetivos y metas en materia territorial, económica y urbana.

En esa perspectiva, el desarrollo de centralidades a nivel nacional, la potencialización económica a nivel estatal y el fortalecimiento metropolitano a nivel municipal, buscarían el equilibrio del sistema urbano estatal mediante la atracción territorial por conurbación y la planificación “en cascada”, consolidando además, el predominio del polo central. Así, se generaría una estructura urbana de ciudad-región regida por el ejercicio de poder bajo las condicionantes de dominación de la ciudad central y dependencia de las municipalidades del entorno (Boisier, 2006: 175).

El resultado sería la transformación territorial, económica, y urbana de la región circunvecina a la ciudad de Puebla, la recurrentemente intervenida región de Cholula, sólo que de manera asimétrica en la medida que estaba condicionada por una plurimunicipalidad políticamente desigual. Se trataba de una visión sectorial en el territorio que no permitiría desarrollar al mismo ritmo al centro y la periferia, la ciudad y el campo, puesto que se partía del hecho de que todo lo conduciría un centro político tradicionalmente dominante (Ídem).

El nuevo papel urbano de la reserva territorial

Consolidada la Reforma Agraria de 1992 y regularizado el proceso de gestión de suelo iniciado por el gobierno de Mariano Piña Olaya, el gobierno federal atendió las solicitudes de expropiación de 1991 de la ya mencionada “Reserva Territorial para el Ordenamiento Metropolitano de la Ciudad de Puebla” (RETEP). Sin embargo, el traslado del pleno dominio del suelo de la Reserva Territorial (RT) a manos del poder estatal, estuvo sujeto a los tiempos políticos ante la proximidad del arribo de Manuel Bartlett Díaz a la gubernatura del estado.¹⁶³ La expropiación, en todo caso, daba seguridad jurídica al proyecto de ordenamiento urbano de la zona poniente intermunicipal.

En 1993, al inicio del gobierno de Manuel Bartlett Díaz, la RT todavía se conocía como Reserva Territorial Atlixcóyotl-Solidaridad, aunque poco después cambiaría su nombre por el de “Reserva Territorial Atlixcóyotl-Quetzalcóatl” (RETAQ). El cambio aunque se dijo era para promover la identidad y arraigo entre los pobladores de la región (Gobierno Estatal, 1997: 4), bien pudo ser un intento de deslinde del gobierno estatal respecto del gobierno federal saliente, el cual, desacreditado por la crisis económica de 1994, había tenido en el programa “Solidaridad” su bandera de desarrollo de la política social. Manuel Bartlett Díaz de alguna manera al inicio de su gobierno había retomado el nombre y la idea de la RT. Después daría un giro formal al proyecto.

Una característica de la RT era que las 1,081.51 has expropiadas, pertenecían a los ejidos de Santiago Momoxpan, La Trinidad Chautenco, San Bernardino Tlaxcalancingo y San Andrés Cholula. Otra que los dos polígonos que la formaron no eran contiguos. Al norte la Unidad Solidaridad (después Quetzalcóatl en atención a la Ruta Quetzalcóatl) contaba con una superficie de 243.87 has. Al sur la Unidad Atlixcóyotl (mismo nombre que se dio al eje vial que cruzaba dicho territorio) tenía 837.64 has. En porcentaje representaban respectivamente el 22.55% y 77.45% del total expropiado.

Otro rasgo ya implícito por las políticas urbanas precedentes, fue la conexión centro-periferia mediante dos ejes: la Recta a Cholula y la Vía Atlixcóyotl, localizadas en

¹⁶³ Manuel Bartlett Díaz fue Gobernador de Puebla de 1993 a 1999, durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se desempeñó como Secretario de Gobernación y durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, fue Secretario de Educación Pública.

las unidades Solidaridad y Atlixcáyotl respectivamente. Esta condición permitió el flujo espacial de manera unidireccional a favor de la ciudad central. En los hechos existían ya dos áreas para la localización de actividades y la extensión de las vías del interior al borde, permitiendo facilitar el desarrollo de esas actividades y las rentas con el apoyo del patrón de caminos (Terrazas, 2005: 13).

El plan de la RT parecía intentar proporcionar el suelo que demandaba el crecimiento de la población y realizar acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, atendiendo prioritariamente a los sectores marginados de vivienda media e interés social (GEP-COPLADEP, 1993: 20). Sin embargo, prioritariamente fue un mecanismo regulador para el aprovechamiento comercial del suelo, entendido esto último como el beneficio de la renta urbana que la práctica reguladora podría llegar a generar. El papel económico que jugó la RT se alejaría del objetivo social inicial. En lugar de aprovechar este banco de suelo como un elemento de reconciliación en una región de alta desigualdad entre los núcleos poblacionales, fruto de una ciudad dominante y pueblos sometidos de antaño por el centralismo y autoritarismo de las autoridades estatales, la RT quedó reducida a la aportación de suelo para beneficio de los que condicionaban la planificación.

La historia de falsa validación de las acciones de la RT incluye la utilización de argumentos que tomaron por escudo a los sectores de población desprotegidos. La necesidad de vivienda de un gran segmento poblacional popular, fue línea central del discurso inicial del proceso expropiatorio ya referido.¹⁶⁴ En la práctica sólo fue un escudo para la defensa institucional ante el conflicto heredado por dicho proceso. El gobierno estatal se cubrió, mediante la defensa del interés social, frente al todavía latente reclamo ejidal (Quintero, 2005: 38-39). Es decir, por un lado estaban los desprotegidos del arrebato expropiatorio y por el otro, los desprotegidos por la escasez de vivienda. Paradójicamente la lucha por el derecho al beneficio social, vivienda y defensa del territorio fue escenificada por los dueños del argumento, lo que acabó por beneficiar al

¹⁶⁴ En el inciso III de cada una de las cuatro solicitudes de expropiación de 1991, como causa de utilidad pública el gobierno estatal invocó, entre otras, la prevista en el artículo 19 de la Ley Federal de Vivienda. Dicha ley vigente era la de 1984, en la que al respecto redactó lo siguiente: "ARTICULO 19.- Se considera de utilidad pública la adquisición de tierra para la construcción de viviendas de interés social o para la construcción de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales." (Gobierno Federal, 1984).

Estado. La aportación de tierra ejidal generó problemas no limitados a lo social, surgieron discusiones limítrofes que, al no resolverse en su momento, generaron un conflicto intermunicipal por el control del territorio comprometido. Un ejemplo fue la disputa entre San Andrés Cholula y Puebla por las áreas de suelo comercializadas años después.

La serie de expropiaciones históricas sobre estos ejidos ya habían dado como resultado la casi desaparición de los pueblos beneficiados con la repartición agraria de la época posrevolucionaria. Sólo porque mediante resoluciones presidenciales a cada uno de los cuatro ejidos ya referidos se les había dotado de un área para su núcleo urbano,¹⁶⁵ se impidió que se diluyeran por completo ante el inminente programa urbano de la RT. A los pueblos no sólo se les negó la integración plena a la ciudad, sino que se les cercó y arrinconó a la tierra dotada de antemano para la edificación de vivienda, con lo que prácticamente se les eliminó del mapa territorial. Con este análisis podemos inferir que bajo la óptica del gobierno estatal, los pueblos cercanos a los terrenos de la RT no eran sino lastres para la imagen urbana de desarrollo, modernización, equidad y bienestar que se pretendía construir en la periferia poniente de la ciudad de Puebla.

El gobierno estatal al estar facultado para formular, aprobar, controlar y administrar la zonificación y usos de suelo del banco de tierra urbana, sin mayor vigilancia que la de la legislatura local y los organismos que se crearon en los siguientes años para tal fin, esbozó políticas de exclusión social que contribuyeron a la construcción de mecanismos de control espacial y territorial. Es así que el proyecto de la RT, se constituyó en el hilo conductor de un desarrollo urbano condicionado socialmente, engarzado con la política de planificación de la ciudad y la región.

¹⁶⁵ En el orden de la fecha en la que fueron publicados cada resolutive en el Diario Oficial de la Federación: A) 14 de agosto de 1946 publicada el 18 de abril de 1947. Resolución en el expediente de certificados de derechos a solares urbanos del poblado Santiago Momoxpan, Estado de Puebla. Superficie 18-59-02 Has. B) 31 de mayo de 1956 publicada el 13 de agosto de 1956. Resolución sobre formación de la zona urbana del poblado San Bernardino Tlaxcalancingo, en San Andrés Cholula, Pue. Superficie 4-98-15.35 Has. C) 24 de julio de 1989 publicado el 2 de agosto de 1989. Decreto por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de agostadero de mala calidad de uso colectivo, de terrenos del ejido San Andrés Cholula, municipio del mismo nombre, Pue. Superficie 48-47-29.28 Has. D) 5 de marzo de 1985 publicado el 12 de marzo de 1985. Decreto por el que, por causa de utilidad pública, se expropia en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, una superficie perteneciente al ejido denominado La Trinidad Chautenco, ubicado en el Municipio de Cuautlancingo, Pue. Superficie 18-90-91 Has.

Regionalización en pro del encadenamiento planificador

La emisión de programas que se sucedieron a favor de la política regional, modificó el panorama territorial hasta ese momento presente mediante el ya conocido ejercicio de la conurbación, cuya forma de concentración pasaría de ocho a 14 municipios.¹⁶⁶ Esto hizo que la planificación se tradujera en el desarrollo de acciones conjuntas. Tenemos así una supuesta suma de municipalidades en busca de objetivos comunes; una dinámica de regionalización con bases construidas desde la conurbación de 1979.

Esta configuración espacial no se explica sin entender el panorama de organización territorial que desde las décadas de los setenta y los ochenta había normado el comportamiento de la agrupación de los sistemas de localidades a nivel estatal. En tal programa uno de los niveles en los que se dividió la organización territorial fue el de las llamadas regiones,¹⁶⁷ clasificación en la cual se insertó el contexto espacial de la ciudad de Puebla y su zona conurbada. En el análisis de Cabrera (1994: 81) se señala que además de Puebla, ciudades como Cholula (integrada por los núcleos urbanos de San Andrés y San Pedro), Atlixco y San Martín Texmelucan integraron una unidad productiva que se desvinculaba del resto de poblados por la ausencia de centros relevantes. Es decir, se desarrolló un proceso de apropiación diferencial del territorio, lo cual se entiende partiendo del análisis de la región como un sistema económico territorial.

Desde esta perspectiva, la alta concentración de desarrollo y el cambio en las actividades sectoriales que se desarrollaban en la región,¹⁶⁸ las cuales provocaban un

¹⁶⁶ En 1979 la conurbación estaba compuesta por los ocho municipios de: Puebla, Amozoc, Coronango, Cuautinchán, Cuautlancingo, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula y Santa Clara Ocoyucan, para 1994 el gobierno estatal realiza una nueva declaratoria de conurbación de 14 municipios en donde se sumarian a los anteriores, los municipios de: Domingo Arenas, Huejotzingo, Juan Crisóstomo Bonilla, San Martín Texmelucan, San Miguel Xoxtla, y Tlaltenango.

¹⁶⁷ Basta recordar que en 1987 el estado de Puebla fue dividido en siete regiones socioeconómicas, la ciudad de Puebla se ubicó en la Región V y los municipios de las conurbaciones de 1979 y 1994 quedaron divididos entre esa unidad territorial y la de la Región IV de San Pedro Cholula. En 1999 nuevamente se reconfigura el escenario territorial, fusionándose en parte las Regiones IV y V para dar paso a la Región Angelópolis que actualmente agrupa a 33 municipios, la cual, sintetizó el proceso territorial poblano.

¹⁶⁸ Menciona Cabrera (1994: 195, 273) que tan solo que entre 1970, 1980 y 1990, los sectores productivos en la región respecto a la población económicamente activa, sufrieron deslizamientos que dieron como resultado los siguientes decrementos e incrementos de concentración: el primario pasó del 55.96% al 41.39% y concluyó en 24.31%, el secundario pasó de 17.53% al 15.15% y concluyó en 34.31%, y por último el terciario fue de 21.20% al 22.20 y concluyó en 34.31%. Una muestra de la terciarización en la economía.

constante crecimiento urbano a costa de lo rural, eran producto de la desestimación por parte del poder estatal de los poblados con algún grado de marginalidad. Eso, por lo tanto, imprimió una atención permanente de la política pública a favor de la ciudad capital y de los centros con mayor dinamismo (Ibíd.: 80).

Podemos traducir entonces que, desde su disposición como sistema organizacional que se traduce en el control de ciertos puntos estratégicos, la regionalización, en tanto nivel económico de organización, es una estrategia en el mapa, manteniendo una interrelación permanente entre los instrumentos de planificación y la configuración espacial. En el caso de Puebla, ese es también un elemento que contribuyó a la focalización histórica de la zona conurbada poniente para la expansión urbana de la ciudad central, incidiendo directamente en el encadenamiento e imbricación de la planificación como un medio para la generación de renta.

Partiendo de estas reflexiones, podemos traducir que la planificación a partir de 1993 fue un aparato que se construyó mediante la relación entre la política pública, la ciudad central, y la estructura intermunicipal, quedando delimitado por los siguientes instrumentos: A nivel local, el Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla del 19 de febrero de 1993; a nivel regional, el Programa de Desarrollo Regional Angelópolis del 10 de septiembre de 1993, el Programa Regional de Ordenamiento Territorial de la Zona Centro-Poniente del estado de Puebla del 25 de marzo de 1994, y el Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula del 9 de agosto de 1994.¹⁶⁹

Una política de planificación desarrollada un periodo tan corto, que fue lo que motivó la definición de programación “en cascada” formulada por Cabrera, Guerrero y Nava, (2008: 17). Es decir, ante su inmediatez y verticalidad, resultó tan avasalladora que prácticamente tuvo un nulo cuestionamiento público y político. Esta confluencia de proyectos, permitió el control territorial a favor de la ciudad central mediante la ejecución

¹⁶⁹ En el capítulo anterior hicimos hincapié en la importancia del “Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Cholula-Huejotzingo-San Martín Texmelucan” del 25 de noviembre de 1986 modificado el 18 de diciembre de 1990, el cual concretó la planificación regional con una escala territorial que controlaba la conurbación de Puebla, por lo que este instrumento, sentó las bases de la política de planificación encadenada, al establecer lineamientos y estrategias de ordenamiento territorial de distintos municipios.

expedita. Podemos decir que, en este caso, con la libertad plena de emisión y rapidez de aplicación, se pudo concebir una región por lo menos en el sentido territorial, con una ciudad funcionando como centro. (Boisier, 2006: 177)

Para reforzar esta visión, basta partir del hecho de que el “Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla” de 1993 (PRODUP),¹⁷⁰ el primer programa local realizado bajo el pretendido sistema democrático de planificación,¹⁷¹ imprimió como característica central de su programa la metropolización de la ciudad. Esta acción como parte de la política de consolidación urbana, tanto al norte como al sur y al poniente de la corona metropolitana, quedó reafirmada en la pronta actualización de 1994,¹⁷² lo que fortaleció la política de regionalización a partir de la ciudad central.

La estrategia del PRODUP donde la ciudad central merecía trato especial (Ayuntamiento de Puebla, 1994: 36), consideró que la estructura territorial tuviera la inclusión operativa entre entidades federativas, conformando así una Zona Metropolitana que abarcó los estados de Puebla y Tlaxcala. Esto, a diferencia de la anterior política estatal de regionalización, generó una política local en aras del desarrollo económico de la región, estableciendo una unidad territorial que incluía a todos los implicados en una expansión urbana que empezaba a rebasar límites políticos estatales; generando así un diseño espacial por inclusión urbana, por encima de la administración política.

¹⁷⁰ Periódico Oficial del Estado, 19 de febrero de 1993. Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla. Versión abreviada. De acuerdo con la Ley de Planeación publicada el 5 de enero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, en el Capítulo Cuarto, Artículo 21, se confirió únicamente la categoría de “Plan” al Plan Nacional de Desarrollo, con lo cual los instrumentos sectoriales como los de desarrollo urbano, serían llamados “Programas”. En este tenor a diferencia del Plan Director Urbano de 1980 que tenía ya 13 años de vigencia, el de 1993 ya fue nombrado Programa de Desarrollo Urbano.

¹⁷¹ La reforma al artículo 115 constitucional de 1983 facultó a los ayuntamientos a formular, aprobar y administrar los planes y programas de desarrollo urbano, articulándose bajo un sistema que encauzaba los objetivos locales con los objetivos nacionales. La planificación urbana debía correlacionarse con los distintos niveles de desarrollo vigentes al momento de aprobación: Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estatal de Desarrollo y Plan Municipal de Desarrollo. Además debía ser acorde a las bases jurídicas de la Ley General de Asentamientos Humanos que fijó un sistema básico de planificación: Programa Nacional de Desarrollo Urbano, Programa Estatal de Desarrollo Urbano, Programas de Ordenación de las Zonas Conurbadas (que sirve de base a los Programas Regionales) y al último los Programas Municipales de Desarrollo Urbano; lo cual adicionaba a la Ley Nacional de Desarrollo Urbano y la Ley Estatal de Desarrollo Urbano, al complejo sistema democrático de planificación que sustentaba legalmente toda herramienta de planificación.

¹⁷² Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 1994, Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de la Ciudad de Puebla, 2ª edición.

5.2. El oportunismo político ante la condicionante expropiatoria

La historia de la consolidación y denominación de la RT, como hemos visto, es compleja. Hasta aquí se ha expuesto que la RT es producto de un proyecto de gestión de suelo urbano nacido de la política estatal de reservas territoriales de 1984 y 1990. Después, Mariano Piña Olaya realizó una serie de solicitudes de expropiación acontecidas en 1991 para crear lo que fue la RETEP.¹⁷³ Ésta fue además considerada en 1993 como parte de la estrategia de crecimiento urbano del PRODUP, aunque con el nombre de “Reserva Concepción la Cruz” (Gobierno Municipal, 1993: 63).

El proceso, sin embargo, pudo cambiar de curso con las reformas de 1992. Las solicitudes de expropiación para crear lo que era la RETEP se habían girado por el gobierno de Mariano Piña Olaya y al no emitirse el decreto presidencial de expropiación respectivo por parte de la federación, legalmente la transferencia de los derechos de propiedad al gobierno estatal sobre la superficie expropiada no podía concretarse. Quedaban sin efecto las enajenaciones hechas por el Ejecutivo estatal. Al consolidarse la expropiación el 30 de abril de 1992, se inició el proceso de transferencia de la propiedad de la RETEP a favor del gobierno estatal.¹⁷⁴ Es de considerar que si bien los convenios de transferencia iniciaron al finalizar el sexenio de Mariano Piña Olaya, los tiempos políticos dejaron bajo la tutela de Manuel Bartlett Díaz el uso y destino de la tierra expropiada. La firma de los convenios de transferencia de dominio pleno de la RETEP, permitirían que el nuevo gobernador pudiera disponer con toda amplitud de las tierras.

¹⁷³ El proceso jurídico de gestión de suelo urbano, dio inicio con la emisión de la “Declaratoria del Gobernador Constitucional del Estado que constituye reservas territoriales para ordenar el crecimiento urbano de los municipios de Puebla, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula y Cuautlancingo” publicada el 21 de diciembre de 1990 en el periódico oficial del Estado. Con fechas del 26 de julio de 1991, 30 de julio de 1991 y 2 de agosto de 1991, se publicaron en el Periódico Oficial del estado, las solicitudes formales por parte de la SEDUE (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) a la SRA (Secretaría de la Reforma Agraria), de los terrenos ejidales a expropiar a petición del gobernador del estado Mariano Piña Olaya. Posteriormente la SEDUE (después SEDESOL) como solicitante y beneficiaria facultada por el Estado, sería la autorizada para transmitir la propiedad al Gobierno del Estado de Puebla.

¹⁷⁴ Los convenios se firmaron: A) 22 de diciembre de 1992 el relativo a las 158-92-15.66 has de La Trinidad Chautenco. B) 22 de diciembre de 1992 el de las 140-69-30.91 has de San Bernardino Tlaxcalancingo. C) 27 de enero de 1993 el de las 84-95-08.31 has de Santiago Momoxpan. D) 12 de abril de 1994 el de las 696-95-00.50 has de San Andrés Cholula (Gobierno Estatal, 1999: 3).

Manuel Bartlett Díaz, siendo aún candidato, se centró en prometer el desarrollo de proyectos que posicionaran al estado a nivel nacional. Una de esas vertientes implicó a la región conurbada al poniente de la ciudad. Al llegar a la gubernatura, promovió la recuperación de los predios de la RT cedidos por Mariano Piña Olaya, exigiendo, a los favorecidos del clientelismo político, la devolución de lo que se registró como “operaciones irregulares de enajenación especulativa” (Gobierno Estatal, 1998: 2). El nuevo gobernador, heredero del proceso de enajenación, intervino jurídicamente sobre los predios cedidos por su predecesor. Mediante argumentos jurídicos y bajo amenaza de proceder legalmente, Bartlett convenció a los beneficiados de lo conveniente que era para ellos devolver los terrenos a manos del gobierno estatal. No obstante, considerando la estela de corrupción que se dio, sólo se les devolvió el dinero que legalmente había entrado a las arcas del estado. El resto, el dinero del “engrase”, el del arreglo entre los actores implicados, se fue a fondo perdido. La perversión política parecía ceder ante las causas territoriales y sociales.

Pese a todo lo anterior, sobrevivió la repartición clientelar del suelo. Al igual que con Mariano Piña Olaya, el Poder Legislativo del estado concedió autorización para que el Ejecutivo estatal nuevamente enajenara de manera onerosa o gratuita los predios de las Unidades Atlixcáyotl y Solidaridad.¹⁷⁵ El panorama se presentaba como una lucha de intereses. Al no haber surtido efectos jurídicos el proceso de gestión de suelo del gobierno anterior; se consolidaban los intereses del nuevo gobierno, dejando sin efecto la autorización del anterior legislativo a favor de Mariano Piña Olaya.

Para concretar el nuevo proceso sobre la RT, previamente se desarrolló una maquinaria de planificación que tuvo como antecedente las promesas de campaña en pro del desarrollo regional. Para eso se elaboró un Megaproyecto que, como plan maestro, sería ambicioso desde su definición inicial. La nueva herramienta pretendió dar soluciones a los problemas de la región centro del estado y, en el sentido urbano, focalizó su radio de acción en los terrenos de la RT.

¹⁷⁵ Periódico Oficial del Estado, 19 de agosto de 1994. Decreto del H. Congreso del Estado, que autoriza al Ejecutivo del Estado, a enajenar a título oneroso o gratuito las áreas destinadas a fines habitacionales, comerciales o de servicios.

El discurso progresista del megaproyecto urbano

Desde el curso de su campaña política Manuel Bartlett Díaz impulsó lo que él mismo definió como “el plan más ambicioso desde la fundación de la ciudad de Puebla” (Reyes, 1993: 1).¹⁷⁶ Ya como gobernador, trataría de hacer del estado y en especial de la capital, un centro de desarrollo que denotara modernidad y progreso, dentro del contexto neoliberal y de globalización definidos por la promoción de inversión privada y la apertura comercial. Respecto a este último punto, George Klein, representante de empresas norteamericanas de consultoría dijo: “diferentes empresarios estadounidenses quieren invertir en Puebla, especialmente en el Megaproyecto” (Ídem).

El 6 de julio de 1993 fue presentado el Megaproyecto Angelópolis. El entonces presidente de la república, Carlos Salinas de Gortari, tuvo el honor de ponerlo en marcha (Gobierno Estatal, 1993 b: 3). Entre sus declaraciones diría: “Estamos decididos a llevarlo a cabo, porque México necesita de una Puebla dinámica y en crecimiento” (Reyes, 1993: 1). Adicionalmente, anunció se destinarían apoyos financieros por parte de la federación y la banca de desarrollo para su concreción (Gobierno Estatal, 1993 b: 3-4). Previamente, Manuel Bartlett Díaz había contratado a despachos extranjeros para ser los encargados de buscar soluciones a los problemas locales. Mediante un artículo publicado en la revista Proceso en 1993,¹⁷⁷ podemos hilar la historia de la asignación del proyecto:

“Bartlett encargó a varias compañías estadounidenses el diseño del megaproyecto “Angelópolis” (...) Bartlett, cuando era coordinador de Proyectos Especiales para la región central del Pronasol, en marzo del año pasado encargó a la empresa estadounidense Booz & Allen, la elaboración de un diagnóstico general de la entidad. El despacho Hamilton & Mackenzie realizó, también por encargo de Bartlett, un análisis en el que se establecen “líneas estratégicas” de acción para recuperar la grandeza de la entidad (...) Con estas directrices, las empresas H.K.S y Sasaki, de Dallas, Texas, diseñaron el proyecto y establecieron su marco de ejecución” (Aguirre, 1993: 30-31).

¹⁷⁶ En la Biblioteca del Congreso del Estado se encuentra un documento de José Javier Reyes llamado “Un debate no oficial”, en el cual, se recopilan opiniones publicadas en agosto de 1993 acerca de la viabilidad del Megaproyecto Angelópolis.

¹⁷⁷ Revista Proceso No. 873, 26 de julio de 1993. “Megaproyecto de Salinas y Bartlett. Oposición en Puebla al corredor turístico-industrial Angelópolis”.

Lo que podemos reconocer, es que este tipo de acciones serían muestra de una forma despótica del ejercicio público, definiendo quiénes habrían de participar en el desarrollo de la ciudad y la región. El conocimiento que se generaba en los sectores profesionales y universitarios locales fue marginado. Se coartaba así el derecho a intervenir de los técnicos locales en materia de planificación. El papel de los expertos y conocedores de la problemática quedó limitado al de la crítica y la denuncia.

Otro hecho significativo fue que, inicialmente, el mismo sector empresarial local fue relegado y desplazado de los beneficios económicos que en materia de inversión podía aportarles el Megaproyecto. Luis García Teruel, dirigente de la Coparmex-Puebla declaraba: “No sabemos a quién va a beneficiar el proyecto, porque los empresarios poblanos nos son los que van a invertir, ni los habitantes de la ciudad los que gocen de los beneficios” (Reyes, 1993: 2). No obstante, finalmente, estos fueron partícipes de la concreción material del proyecto. Al respecto mencionan Cabrera, Guerrero y Nava:

“La elaboración del Programa Angelópolis pasó por dos etapas: la primera caracterizada por una franca actitud de ignorar a los técnicos locales, ya que el programa fue elaborado por una empresa extranjera. En la segunda etapa se incorporó a contados técnicos locales (...) Las dos etapas se reprodujeron también en el proceso mismo de ejecución de las obras, pues los empresarios poblanos tuvieron que organizarse y luchar por tener una participación (...)” (2008: 5).

Lo más claro fue el desconocimiento del papel participativo de la sociedad, aunque se maquillaría posteriormente mediante la elaboración de foros ciudadanos. Sin embargo, se había ya creado una visión de proyecto elitista que relegaba a la sociedad poblana, a los académicos y representantes sociales en su conjunto. Todo indicaba la prevalencia de un proyecto elitista. Al respecto un taxista entrevistado en agosto de 1993, Luís Fernández del Campo, expresaba lo siguiente: “Bartlett quiere gobernar una ciudad del primer mundo, con habitantes del tercer mundo” (Reyes, 1993: 2).

Adicionalmente, hubo vaguedad en la descripción de las acciones del Megaproyecto, signo inequívoco de la opacidad y hermetismo con las que el Ejecutivo estatal desplegó la política pública. El presidente del Congreso del Estado, Miguel Quirós Pérez, quien había sido presidente municipal de Puebla entre 1978 y 1981 -periodo en el que se estableció la primera declaratoria de conurbación-, comentó: “No conozco detalles

del Megaproyecto, pero si los conociera, por discreción no sería conveniente divulgarlos” (Ídem). Parecía privar la especulación en torno al megaproyecto a favor de los que conocían los datos. Cabe señalar que el gobierno de Manuel Bartlett Díaz tenía tal apoyo de parte del gobierno federal que el Megaproyecto Angelópolis, al surgir como una intención de campaña, fue elaborado con premura y fue presentado a nivel de un plan maestro ante las instancias federales, para que fuera considerado en los planes nacionales (GEP-COPLADEP, 1993: 10). Se pretendía que el tiempo administrativo permitiría desarrollarlo de “manera congruente” y con una visión a largo plazo.

El Megaproyecto Angelópolis generaría un sistema imbricado y encadenado de planificación regido a partir del “Programa de Desarrollo Regional Angelópolis” (PRODA), cuya publicación se dio el 10 de septiembre de 1993.¹⁷⁸ El gobierno estatal había desarrollado mediante un programa específico, una especie de resumen del conjunto de acciones de un plan maestro cuyo concepto de origen era foráneo. Por lo que legitimado el PRODA, con la aprobación presidencial en un corto plazo, y con la iniciativa privada que veía con beneplácito la propuesta por los medios en los que sería financiado el gran proyecto poblano de modernización, Manuel Bartlett Díaz confirmaba su influencia en la política nacional. El uso de la verticalidad política, como una estructura de relaciones de poder, garantizaba la concreción normativa de las ideas de desarrollo.

Así, la inversión pública no era sino una estrategia de escala territorial vinculada a la problemática social para el aprovechamiento de la condición urbana como elemento generador de riqueza. Esta reflexión podemos trasladarla como el detonante para un megaproyecto urbano como el que se dio en los terrenos de la RT. Haciendo alusión a la magnitud del gran proyecto que representaba el PRODA, Manuel Bartlett Díaz dijo: “Angelópolis, es una operación compleja que ha demandado en primer término una gran visión urbanística y una importante definición financiera” (GEP-COPLADEP, 1993: 5). A partir de este momento el PRODA significó para el gobierno estatal, un instrumento que asistiría a la modernización, desarrollo económico, así como la equidad y el bienestar de la zona metropolitana de Puebla.

¹⁷⁸ Periódico Oficial del Estado, 10 de septiembre de 1993. Versión Abreviada del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis.

Los tres proyectos de la visión urbanística

En la pretensión de hacer de Puebla una ciudad moderna y pujante, Manuel Bartlett Díaz planteó en el PRODA, de manera general, tres grandes proyectos que pretendieron coadyuvar al desarrollo de 14 municipios que acabaron por integrarse mediante el nuevo proyecto de conurbación en 1994.¹⁷⁹ Estas acciones urbanas específicas que consolidarían la zona conurbada de la ciudad de Puebla, fueron: un Corredor industrial, un Distrito histórico, cultural, artístico y de negocios, y un Distrito habitacional, comercial y de servicios llamado Atlixcáyotl-Solidaridad. Para contextualizar esta ambiciosa acción planificadora, puntualizamos a continuación los tres proyectos:

a) Mediante el Corredor industrial se pretendía consolidar y aprovechar el esquema de corredores industriales de las décadas pasadas, así como la integración de la infraestructura existente, tal era el caso del eje productivo desarrollado desde mediados de la década de los ochenta en la región de San Martín, Huejotzingo y Cholula -territorio del ya referido POTREC-, y que había dejado estancado el proyecto del Aeropuerto Hermanos Serdán construido en 1986.

b) Por otro lado, mediante la revitalización del Distrito histórico ubicado espacialmente sobre el Paseo del Río San Francisco y el viejo y deteriorado casco de damero de la ciudad central, se pretendió hacer de Puebla un importante centro turístico y de negocios. En este caso el desarrollo quedó identificado con la intervención pública al patrimonio construido; una relación entre la planificación y la revalorización de la vieja ciudad, la cual era memoria del poder central y símbolo del orden urbano.

c) Aun con la importancia que las dos acciones anteriores representaron, destacó el Distrito habitacional, comercial y de servicios (DHAS) “Atlixcáyotl-Solidaridad”. Este sería el principal punto de inflexión del desarrollo urbano de Puebla. Como megaproyecto, planteó la concentración de urbanización de alta densidad a lo largo de las vías de tránsito que salían de la ciudad (GEP-COPLADEP, 1993: 19); una expansión siguiendo el modelo de metropolización por caminos (Terrazas, 2010: 48).

¹⁷⁹ Los municipios considerados en el Proyecto Angelópolis, son los mismos que se integraron en 1994 mediante el ejercicio de la conurbación, agrupación que fue determinante para consolidar la urbanización al poniente de la ciudad de Puebla.

Una característica relevante del DHAS fue que, a diferencia del Corredor industrial y el Distrito histórico, este no se construiría sobre infraestructura alguna existente, pero sí sobre un punto territorial específico que representaba más del 8% del área de la ciudad en ese momento, las ya mencionadas 1,081.51 has al poniente del río Atoyac en la zona conurbada de Puebla y Cholula (GEP-COPLADEP, 1993: 20). El DHAS, sería una recurrencia histórica del autoritarismo con el que se intervenía en el territorio mediante un enorme proyecto de producción de espacio urbano.

En consecuencia, la previsión del espacio quedó virtualmente dentro de la RT, la misma zona geográfica que durante años a través de los distintos instrumentos de planificación fue considerada para la expansión urbana. El momento de utilizar este valioso territorio había llegado. El discurso del PRODA enarbolaba, sin embargo, dos necesidades: 1.- “Limitar el futuro crecimiento de las ciudades (manteniendo) cinturones de tierras agrícolas y forestales alrededor de las zonas urbanas” (Ibíd.: 19), y 2.- “Dar un uso adecuado a estas extensiones, integrándolas al proyecto Angelópolis para así atender al desarrollo urbano y social de la región” (Ibíd.: 20).

Para consolidar el acceso jurídico y la intervención urbana a este gran colchón de suelo, se requería un proyecto específico de regulación y control de la demarcación territorial. Hasta 1993, el DHAS abarcaba un espacio físico que sólo era una idea no concretada como norma. En este sentido habría que ir escalando, imbricando y encadenando la política urbana implementada por el gobierno estatal, con la finalidad de ir extendiendo los atributos urbanos más allá de la definición espacial.

Al año siguiente, surgiría un instrumento que refinó el espacio regulado. Con la publicación el 25 de marzo de 1994 del “Programa Regional de Ordenamiento Territorial de la Zona Centro-Poniente” (PROCEP),¹⁸⁰ se replanteó la demarcación regional como

¹⁸⁰ Periódico Oficial del Estado, 25 de marzo de 1994. Acuerdo signado por los Presidentes Municipales, y Acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo, por el que se aprueba el Programa Regional de Ordenamiento Territorial de la Zona Centro Poniente del Estado de Puebla. Dicho instrumento se divulgó por la empresa Imagen y Medios S.A. de C.V., como: Angelópolis, Programa Regional de Ordenamiento Territorial, posteriormente fue elaborado de manera más profunda por la SEDUEEP (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del Estado de Puebla) en colaboración con el ICSH (Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades) de la UAP y la empresa privada CEDUR (Centro de Estudios para el Desarrollo Urbano Regional S.A. de C.V.) y cuya coordinación general corrió a cargo de los arquitectos Francisco Vélez Pliego y Ambrosio Guzmán Álvarez, siendo publicado esta vez por el ICSH.

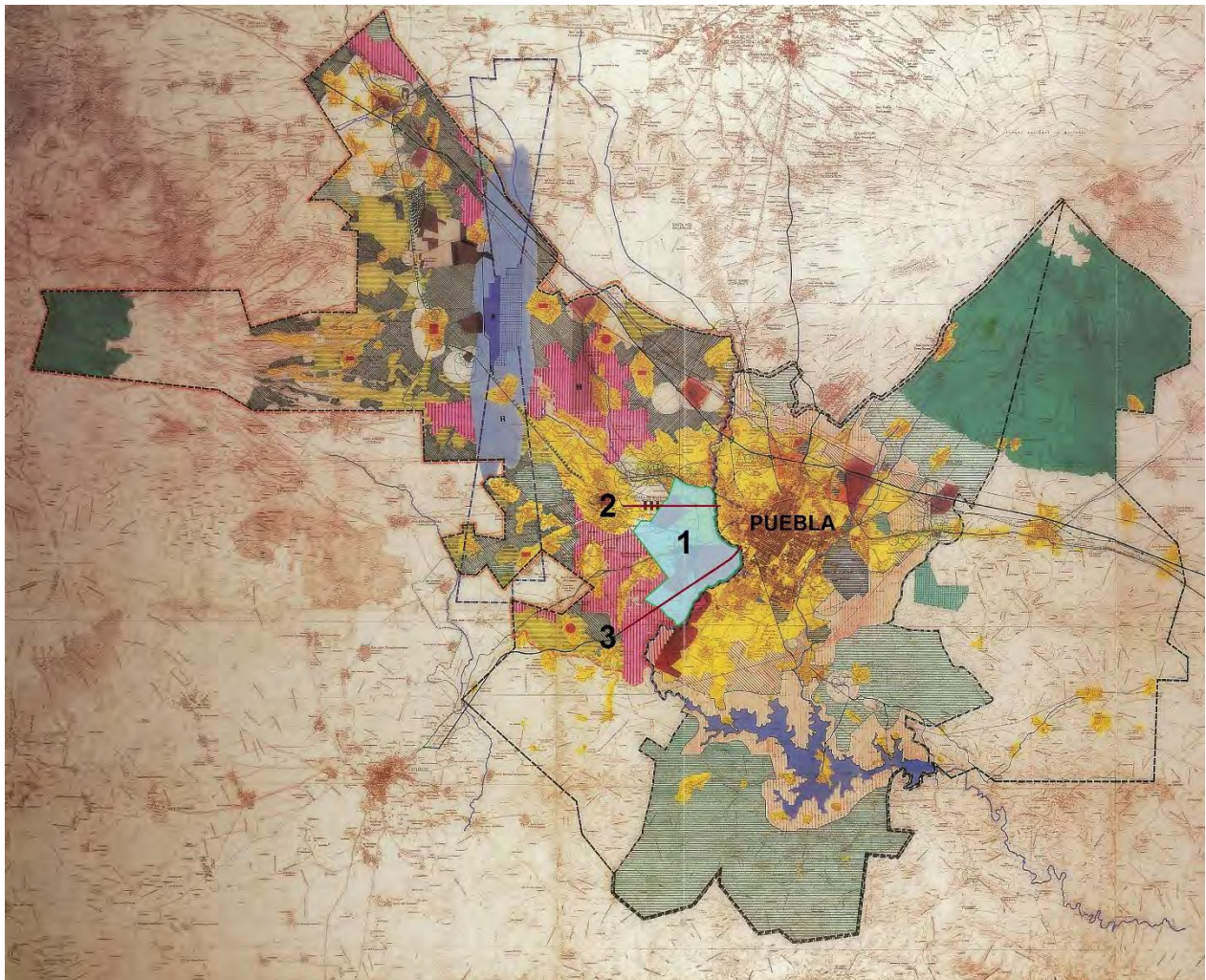
herramienta de diseño y control territorial (Plano 26), lo cual contribuyó a la consolidación del proyecto urbano del PRODA.

El PROCEP y el PRODA no fueron programas aislados, provinieron de las acciones que en materia de política general, planteó el Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999. Este nuevo plan, tenía entre sus objetivos, mejorar integralmente la estructura urbana de la entidad, mediante la actualización y elaboración de programas y planes de desarrollo en tres distintos niveles: estatal, regional y local (SEDUEEP-ICSH-CEDUR, 1994: 15). Es decir, formulando un nuevo diseño jurídico a partir de la estructura territorial administrativa. Bajo este parámetro, el PROCEP centraría su política económica y urbana en la zona conurbada del centro-poniente de la ciudad (Ibíd.: 61).

Al igual que el PRODA, el PROCEP se estructuró bajo el discurso de la urgente modernización de la región. La premisa era promover el desarrollo económico, la equidad urbana y el bienestar para el desarrollo de los 14 municipios del PRODA (Plano 26). Ante esta definición geográfica, debió ser precisada la organización territorial como un elemento que reconociera el impacto de esta normativa sobre la unidad espacial. De este razonamiento surgió en el PROCEP la iniciativa de modificar el territorio de acción de la conurbación de 1979 por el agrupamiento municipal de 1994 (Ibíd.: 17).

Los lineamientos del Megaproyecto Angelópolis, en resumen, dieron pauta a todo un complejo aparato de planificación que no solo superpuso parcialmente unos territorios sobre otros. Antes bien, conforme se sucedieron, dispusieron del total territorial que se utilizaría para el desarrollo del DHAS, fincado a su vez en un gran enclave cuya determinante espacial quedó sujeta a un nuevo instrumento normativo que escalaba y redefinía el espacio regulado (Plano 26).

Los instrumentos de planificación fueron mecanismos para considerar la regulación de lo externo, tratado como interno. Es decir, la inclusión de un territorio bajo cierta dimensión política en otro de mayor extensión, el cual, como proyecto de conurbación para 14 municipios, ya abarcaba 1,494.30 km² (Ibíd.: 61). Aunque con características diferentes, tanto políticas, como administrativas, geográfica y sociales, el gran proyecto de planificación generaba una sucesiva expansión del espacio a regular, pero a la vez, una contracción del radio de acción como veremos ahora.



Plano 26.- Síntesis normativa del Megaproyecto Angelópolis. Autor: SEDUEEP Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del Estado de Puebla. Gobierno del Estado de Puebla. Modificaciones propias. Fuente: Plano D-4 del Programa Regional de Ordenamiento Territorial de la Zona Centro-Poniente del Estado de Puebla. SEDUEEP-ICSH-CIDER. Biblioteca Pública "Salvador Cruz Montalvo" del Palacio Municipal.

Notas propias: El plano muestra el área de los 14 municipios que integraron el PRODA (Programa de Desarrollo Regional Angelópolis) y que dio origen al PROCEP (Programa Regional de Ordenamiento Territorial de la Zona Centro-Poniente del Estado de Puebla), además del enclave territorial original que dio pauta al PROSUB (Programa Subregional de Desarrollo Urbano para los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula). Hemos señalado en la zona de regulación y reserva de crecimiento del PRODA lo siguiente: 1. Polígono original del PROSUB, 2. Recta a Cholula, 3. Autopista Puebla-Atlixco.

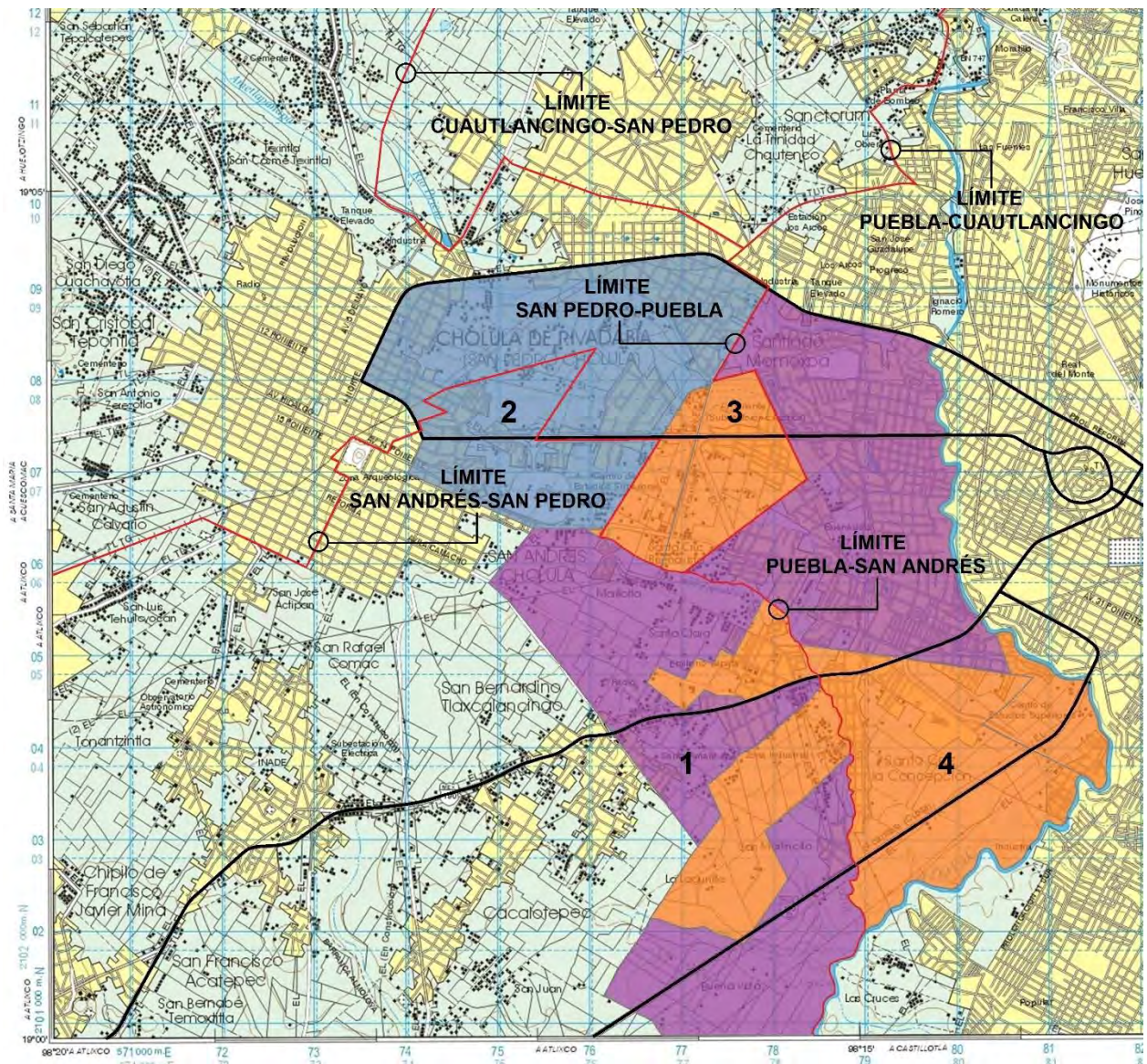
5.3. La determinante regional del enclave territorial

La configuración territorial del 18 de marzo de 1994 que aglutinaba a 14 municipios como parte de la estrategia económica para integrar una nueva unidad geográfica,¹⁸¹ dejó sin efectos la delimitación de zona conurbada emitida en febrero de 1979, la cual sólo contaba con ocho de los municipios ahora considerados. Los municipios que abarcó el proyecto fueron: Puebla, Amozoc, Coronango, Cuautlancingo, Cuautinchán, Domingo Arenas, Huejotzingo, Juan Crisóstomo Bonilla, Ocoyucan, San Martín Texmelucan, San Miguel Xoxtla, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula, y Tlaltenango. Hubo, por tanto, un aumento en la escala territorial que era inverso a la consolidación de una nueva definición del enclave territorial que se gestaba para la aplicación del PROCEP, ya que a partir de aquí, se definió un nuevo espacio que daría pie a generar un nuevo sub-programa, lo que hemos ya mencionado como expansión y contracción.

Así, continuando con la dinámica de planificación encadenada, el 9 de agosto de 1994 se emitió el “Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula” (PROSUB),¹⁸² cuya poligonal territorial subyacía en la visión integral del PROCEP, por lo que con este instrumento se afinaba la limitante espacial al atender una territorialidad parcial de cuatro de los 14 municipios conurbados (Plano 27). Con esto vemos que la utilización de la planificación urbana regional, como elemento de desarrollo, fue solo un pretexto para validar acciones concretas sobre puntos específicos del territorio. Lo anterior se desprende del hecho de que si bien el PROCEP hace referencia a un desarrollo compartido, con el PROSUB enfocado sobre un territorio enclavado dentro de otros territorios, tenemos una traducción hipotética en donde el proceso regional es entendido como el deseo del control intra-territorial. Es decir, aplicación tal cual de la definición del prefijo intra: interesa solo lo que está “dentro de”.

¹⁸¹ Periódico Oficial del Estado, 18 de marzo de 1994. Acuerdo del Ejecutivo del Estado que reconoce y declara formalmente Zona Conurbada de la Ciudad de Puebla, los Centros de Población localizados en los municipios que se mencionan.

¹⁸² Periódico Oficial del Estado, 9 de agosto de 1994. Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. Versión Abreviada.



Plano 27.- Área regulada por el Programa Subregional de Desarrollo Urbano para los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. Autor: INEGI, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Modificaciones propias. Fuente: Sección de la carta topográfica E14B43. Fecha de vuelo 1994. Primera impresión 1995. Mapoteca "Jorge A. Vivó Escoto" BUAP.

Notas propias: Hemos señalado los límites municipales entre Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. Considérese que en algunos casos se mantienen disputas territoriales intermunicipales haciéndolos imprecisos. Superficie total del PROSUB 3,803.68 has.: 1. Polígono original en 1994 de 2,934.35 has, 2. Ampliación en 1998 de 869.33 has. Reserva Territorial incluida en la superficie del PROSUB: 3. Unidad Solidaridad 243.87 has, 4. Unidad Atlixcáyotl 837.64 has.

El enclave territorial del PROSUB contó con una poligonal de 2,934.35 has totales (Gobierno Estatal, 1994 c: 5), las cuales, eran producto del radio de acción de la modificación de 1990 al POTREC de 1986. Además, el 18 de diciembre de 1998, el gobierno estatal modificó nuevamente el alcance normativo al integrar suelo a la poligonal, agregando 869.33 has con lo que el total regulado llegó a las 3,803.68 has (Plano 27). Esto último, más que una acción por normar el destino del suelo, sería una artimaña para extender todavía más la expectativa de comercialización de la tierra.

En el documento publicado como PROSUB, se puede palpar que en su elaboración el principal objetivo fue el control del uso y destino del suelo de las Unidades Territoriales Atlixcáyotl y Solidaridad (Plano 27). Lo anterior como una consecución de ideas realizadas con antelación, pero frustradas por el condicionante socio-político que las había envuelto. Basta recordar la enajenación de bienes a particulares que había realizado Mariano Piña Olaya entre 1990 y 1992 sobre este territorio; proceso revertido por Manuel Bartlett Díaz, el artífice de la planificación encadenada e imbricada.

Además, en el marco jerárquico del poder, como un elemento de definición que establece las relaciones entre el espacio y el ente regulador, hubo en este caso una ausencia de intervención del poder local, dejando al Ejecutivo estatal la libertad de operación sobre el territorio. Esto permitió construir las condicionantes particulares donde se desarrolló el complejo e imbricado aparato de planificación, cuya resultante, el enclave territorial, a pesar de su dependencia urbana determinada por el espacio de dominio de la ciudad de Puebla, quedó sujeto a la acción reguladora del poder emanado desde el gobierno estatal.

Así, a partir de este proceso de planificación centralizada, se fortaleció el papel coercitivo de la política regional sobre la local, se trazaron objetivos particulares y generales a partir del programa de regionalización con los cuales se pudieron desarrollar intervenciones territoriales concretas. La definición de objetivos y alcances de cada programa, sería un pretexto al cual se sujetaron territorios precisos. La imbricación programática operaría como un elemento donde el territorio se fue deslizando entre lo macro y lo micro, con lo cual dejaría de ser una idea generalizada para convertirse en un proyecto específico.

El eje rector detonante y la gran envolvente vial

Durante el primer lustro de la década de los noventa, la región al poniente de los límites municipales de Puebla, todavía era un territorio compuesto principalmente por terrenos de uso agrícola de tierras ejidales de los municipios conurbados. La construcción de infraestructura vial sería motor de la especulación que transformaría la renta del suelo en toda la zona durante los siguientes años. Entre las obras planteadas estuvieron el Periférico Ecológico y su importancia como anillo conector entre los municipios conurbados y la ciudad, y la Vía Atlixcáyotl, herencia para la trama urbana por el ya mencionado traslado de la caseta de cobro de la Autopista Puebla-Atlixco. Estas dos vías, junto con la Recta a Cholula, fungirían como ejes y envolvente del trazo de la modernidad y del desarrollo económico de lo que acontecería en la región.

La Vía Atlixcáyotl, con una longitud aproximada de 6.0 kms,¹⁸³ emanó de la unión de los primeros 3.15 kms de la Autopista Puebla-Atlixco con la vialidad que conectaba con el centro de la ciudad. Lo anterior fue un proceso de especulación sobre el suelo rural existente entre la trama urbana y el camino de cuota, ya que, coincidentemente, el traslado de la caseta de peaje se dio en el tiempo del proceso expropiatorio para los terrenos de la RT. Dicha acción planteada por decreto del Ejecutivo estatal, no puede ser entendida sino como un movimiento a favor del proceso inmobiliario, el condicionamiento del territorio a los procesos de mercantilización del suelo. Mediante el simple traslado de la caseta de peaje se tenía un acceso inmediato al enclave territorial regulado por el PROSUB, un acceso libre del territorio urbano al rural. En ese orden dicotómico implicaba el avance de la perspectiva inmobiliaria. Estamos ante una formación del suelo bajo situaciones que moldean las limitantes de la infraestructura existente. Los cambios comenzarían a desatarse al publicarse el 8 de abril de 1994 la “Declaratoria de Reservas, Destinos y Usos de Predios y Áreas Territoriales” (DUPAT).¹⁸⁴

¹⁸³ La Vía Atlixcáyotl tiene como referente de inicio el Monumento a Los Ángeles de Puebla, sitio en el que anteriormente estuvo la caseta de peaje, y como punto final la actual caseta de peaje en terrenos del ejido de Santa María Tonantzintla fracción San Martinito.

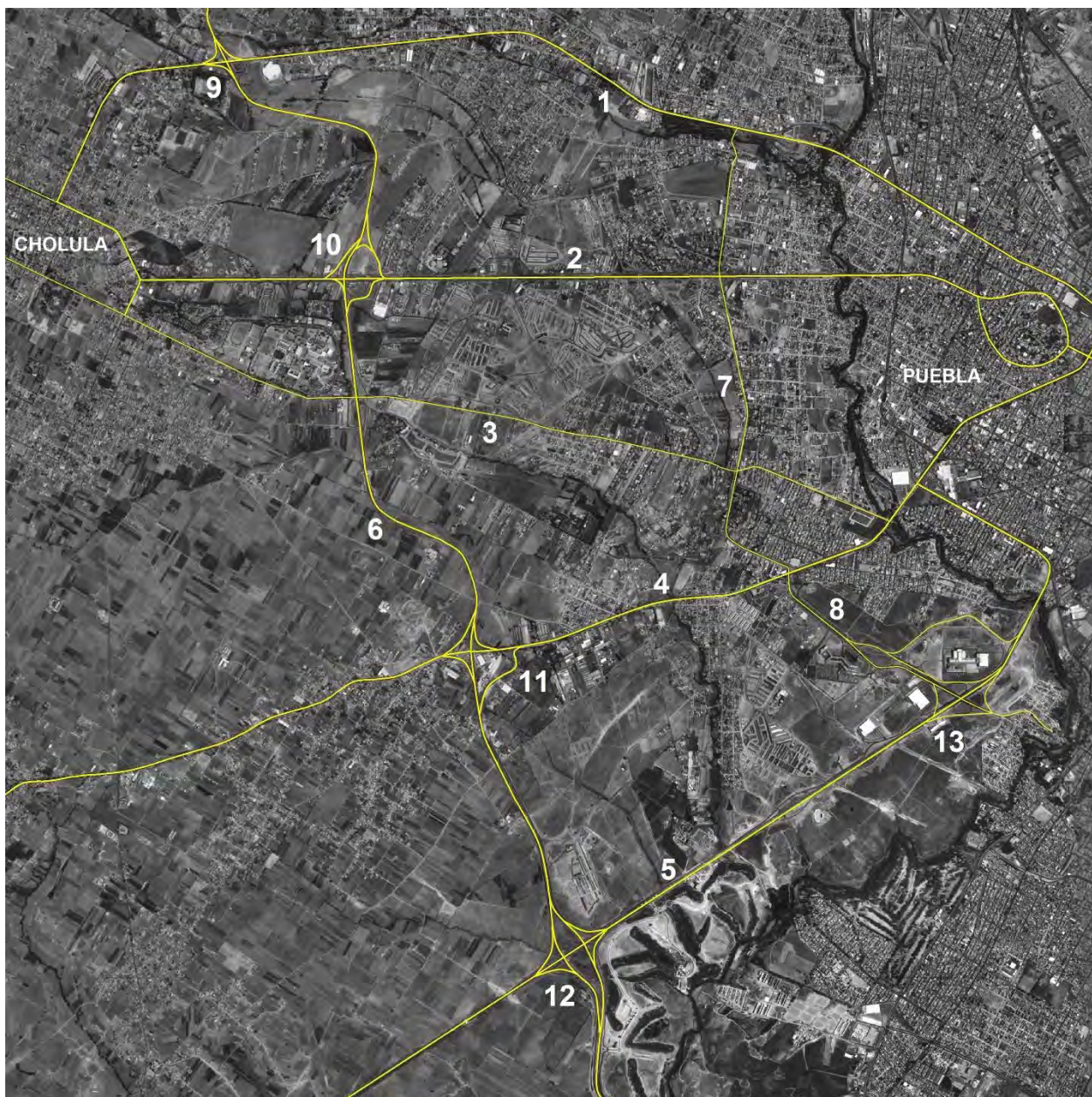
¹⁸⁴ Periódico Oficial del Estado, 8 de abril de 1994. Declaratoria de reservas, destinos y usos de predios y áreas territoriales del Programa Regional de Ordenamiento Territorial de la zona Centro-Poniente del Estado de Puebla.

En dicho instrumento se estableció, como acción prioritaria para el enlace regional encauzado bajo los decretos de conurbación de 1979 y 1994, la construcción del Anillo Periférico Ecológico, el cual ocuparía, como resultado del derecho de vía y el discurso ambiental, una superficie sobre los usos y destinos de las áreas destinadas al ordenamiento del crecimiento urbano. La envolvente vial (Plano 28), era un proyecto del PRODA de 1993 que buscaba entre otras cosas, establecer un sistema vial de enlace en el supuesto de que sería un eje rector detonante para el desarrollo regional.

Bajo este objetivo, el 12 de abril de 1994 la administración de Manuel Bartlett Díaz propuso la construcción del Periférico Ecológico.¹⁸⁵ La vialidad recibió este nombre con el objeto de formar parte de un conjunto de medidas ambientales tendientes a constituir zonas verdes protectoras en las riberas de los ríos Atoyac y Alseseca. Se propusieron dos bandas arboladas de 25 metros de ancho a cada lado de la vialidad, con lo cual se pretendió construir un pulmón y cinturón verde para la ciudad. Al paso de los años el área de protección ecológica se desestimó y el suelo en el que debió fincarse se utilizó para otros fines. En la RT se produjo la recurrencia histórica de utilizar el tema de la sustentabilidad como pretexto para la rentabilidad inmobiliaria del suelo.

Mediante una actividad urbana intensa que correspondió al patrón de caminos (Terrazas, 2010: 9), el cruce de ejes convirtió en centralidad el enclave urbano bajo el mejoramiento de las condiciones de accesibilidad (Plano 28). Fue también un detonante que impactó en la renta del suelo mediante la expansión de la frontera de la ciudad (Terrazas, 1996: 33). En consecuencia, en la Vía Atlixcáyotl se consolidaría el Distrito habitacional, comercial y de servicios de la Unidad Atlixcáyotl, que sería conocido como “Angelópolis”, y en la Recta a Cholula el Distrito habitacional y de servicios de la Unidad Quetzalcóatl o de “la Recta”. El primero, fue un eje detonante que asignó una nueva centralidad a la ciudad de Puebla, y se convirtió en asiento del polo de desarrollo más importante del estado y de la región centro del país. El segundo, reafirmó el predominio urbano de Puebla sobre el núcleo conurbado de San Andrés y San Pedro Cholula.

¹⁸⁵ Periódico Oficial del Estado, 12 de abril de 1994. Declaratoria de utilidad pública relativa a la construcción del Anillo Periférico Ecológico y de sus vías radiales de la zona conurbada de la Ciudad de Puebla.



Plano 28.- La transformación vial en el área regulada para la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl hacia el año 1999. Autor: INEGI, Instituto Nacional de Cartografía e Informática. Modificaciones propias Fuente: Fotografía Aérea Georreferenciada E14B43. Mapoteca “Jorge A. Vivó Escoto” de la BUAP.

Notas propias: 1. Boulevard Forjadores, 2. Recta a Cholula, 3. Camino Real a Cholula, 4. Boulevard Atlixco, 5. Vía Atlixcáyotl, 6. Periférico Ecológico, 7. Calzada Zavaleta, 8. Boulevard Niño Poblano, 9. Distribuidor vial dos, 10. Distribuidor vial tres, 11. Distribuidor vial cuatro, 12. Distribuidor vial cinco, 13. Distribuidor vial Angelópolis.

El Periférico Ecológico, además de fungir como una envolvente que conectaría a la ciudad con la periferia poniente, también debía funcionar como límite organizador entre el centro urbano y los municipios conurbados; un elemento cuya idea no fue relativamente nueva, ya que desde el PLADUC de 1980 y el PRODUP de 1993 había sido planteado su trazo. En este contexto, se declaró de utilidad pública su construcción y se definió de la siguiente manera, de acuerdo al plan maestro (Gobierno Estatal):

“(...) un Sistema Vial y de Transporte Regional consistente en un anillo periférico de 58 kilómetros, con un ancho total de derecho de vía y bandas ecológicas de 100 metros, 11 distribuidores, un entronque y 12 diamantes viales; unas vías radiales y sus ramales (...). Todo esto bajo el esquema del sistema de ciudades que se comunican por medio de una red conformada por una sucesión de anillos viales conectados mediante vías radiales”. (1994 b: 5)

En el diseño del Periférico Ecológico se plantearon dos arroyos de circulación vehicular con hasta tres carriles cada uno, más los respectivos acotamientos. Medular fue la concepción de una banda separadora de 21 metros de ancho entre los arroyos a manera de un gran camellón, pero con la virtud de que serviría de reserva para la construcción de un eje de movilidad urbano público y masivo (Ibíd.: 6). Al paso de los años, esto último fue ignorado. No se realizó ningún sistema de transporte urbano a lo largo de la banda separadora, y quedó una variedad de obras inconclusas como pasos a desnivel, puentes peatonales y bandas ajardinadas.

Vemos así una detonante vial que si bien fue concebida como elemento de movilidad, también fue un instrumento de consolidación de la zona conurbada. Mediante el planteamiento radial, se ligó el territorio de toda una región a favor de la ciudad central; el avance político sobre el territorio mediante la envolvente vial. Con lo que para la concreción de la ciudad-región, aglutinar la dispersión mediante ejes longitudinales resultó básico para organizar del territorio (Borja, 2005: 81). Y si bien el conjunto de ejes viales del PROSUB fueron una respuesta al planteamiento de movilidad y organización territorial (Plano 28), con la intersección física del Periférico Ecológico y la Vía Atlixcáyotl, se alentó el desarrollo de un área urbana cuyo efecto fue impulsar la política de mercantilización del suelo: la zona “Angelópolis”. A partir de ahora, el desarrollo urbano de Puebla se dividiría en un antes y después de la “Angelópolis”.

Impulso a la comercialización del suelo

Los cambios realizados en el uso y destino del suelo provocarían que el espacio del enclave territorial del PROSUB y la RT fueran presa del proceso de especulación inmobiliaria. Eso conduciría a que, para la consecución de los objetivos iniciales, como el desarrollo de infraestructura, se pervirtiera la política de suelo en favor del mercado inmobiliario. El mecanismo fue el simple cambio del decreto original del 21 de diciembre de 1990 de creación de Reservas Territoriales, por uno de Reservas, Destinos y Usos de Predios, entendida como la ya mencionada DUPAT de 1994.

A partir del nuevo instrumento se desprendieron acciones encaminadas a evitar la improvisación e incompatibilidad del uso y destino del suelo en la RT, y por lo que toca a la política de suelo del poniente de la ciudad, la franja espacial se convertía en una de las zonas de transición urbana (Gobierno Estatal, 1994 a: 10-11). A partir de este hecho, se destinaba al crecimiento de la ciudad la previsible tierra que había venido cambiando de usos al paso de los años, con lo que se alimentaba la renta urbana.

Adicionalmente, la transferencia de predios a particulares contaría con un aval jurídico. Fue necesario el desarrollo de todo un aparato de entrega basado en la política de planificación, la cual se encargó en primera instancia de desarrollar la manera en la que se dispondría del uso y destino del suelo, objetivo en un inicio planteado como regularización y ordenación. Los cambios posteriores a la política del suelo darían cuenta del principal propósito: la mercantilización de este recurso.

Mediante la delimitación del enclave territorial, con el soporte de un gran aparato planificador, el gran megaproyecto urbano “Angelópolis”, se convertiría en un acabado artefacto para la comercialización del suelo. Al aplicarse la instrumentación urbana al espacio ahora ya conocido como “Proyecto de la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl” (RETAQ), se definió el rumbo de la expansión urbana de la ciudad y su influencia en el desarrollo de la región durante las siguientes décadas.

Según el planteamiento original del PROSUB, del total de 2,934.35 hectáreas que componían la poligonal territorial, las 1,081.51 hectáreas producto de las expropiaciones de 1992, constituirían la RETAQ, quedando definidas en dos Unidades Territoriales. Los

usos generales de suelo de esos espacios serían cuatro: preservación ecológica, equipamiento urbano, vialidades y vivienda. La distribución concreta se hizo por estimación porcentual. Así que de acuerdo a lo plasmado en el Periódico Oficial del Estado, el uso del suelo quedaba distribuido como sigue (Gobierno Estatal):

“En el caso de la Unidad Territorial Solidaridad, (...) El 20.30% corresponde al uso de Preservación Ecológica; El 11.50% para Equipamiento Urbano; El 20.34% para vialidades; y el 47.27% para uso Habitacional (...) En el caso de la Unidad Territorial Atlíxcáyotl, (...) Para la Preservación Ecológica el 26.32%; Para Equipamiento Urbano el 11.45%; Para Vialidad el 19.28%; y para su uso habitacional el 42.95% (...)” (1994 c: 6).

El gobernador Manuel Bartlett Díaz, el principal promotor del proyecto, realizó dos modificaciones, en 1997 y 1998,¹⁸⁶ a la política de suelo de la RETAQ, -entendida como los usos y destinos-. Llamen la atención los cambios si se considera que un proyecto de tal envergadura había contado para su realización con consultores extranjeros, apoyados en técnicos nacionales. No obstante el proceso es descifrable si se toma en cuenta la premura en tiempos y los intereses externos e internos con que se realizaba la planificación en Puebla. Con estas y las posteriores modificaciones, se reducirían los espacios de beneficio social, como el de la preservación ecológica, cambiando además el carácter social inicial de los referentes a vivienda y equipamiento urbano, los cuales fueron trastocados a favor del proceso de comercialización al incentivarse la difusión de usos para los servicios y el comercio. Mediante el ajuste normativo, ante el negocio que le representaba el suelo al gobierno estatal, se beneficiaba a los nuevos agentes de la renta urbana: la inversión privada, que abiertamente era mencionada por las instituciones gubernamentales para estimular su inversión (GEP-COPLADEP, 2005: 20).

En este contexto, se puede inferir que en el proceso de adecuación de la política de suelo, intervinieron desarrolladores cuya estrategia inmobiliaria fomentaría el cambio de los usos a favor de la expansión comercial. Ejemplo de ello fue la mecánica de gestión

¹⁸⁶ Periódico Oficial del Estado, 19 de diciembre de 1997. Decreto del Ejecutivo del Estado, que modifica el Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. La modificación de 1998 no se encontró en los archivos consultados, sin embargo, es referida en la fecha el 14 de junio de 2000 como base para sus cambios.

para construir el principal complejo inmobiliario, el Centro Comercial Angelópolis,¹⁸⁷ el cual consolidó el Corredor de Servicios Atlixcáyotl que sería conocido como el megaproyecto que le dio origen, “Angelópolis”, aun cuando la vialidad principal, la Vía Atlixcáyotl, no había sido reglamentada y precisada, tal como lo señala Vázquez:

“En Puebla (...) Las cadenas comerciales adquirieron el terreno en 1994, cuando ni siquiera se había operado el cambio de la autopista en vialidad urbana, (...) El proyecto se encontraba aún en elaboración, lo que permitió a los inversionistas negociar con las autoridades para adecuarlo a las necesidades del conjunto comercial” (2012: 13).

Había prisa. En esos años se construyó, con inversión pública, el Hospital del Niño Poblano, además de instituciones privadas como la Universidad Iberoamericana y el Colegio Andes. Vale decir que las enajenaciones comerciales de suelo para instituciones y organismos privados podían ser oficialmente gratuitas, ya que se avalaban por el supuesto carácter de ser instituciones dedicadas al servicio directo de la población y que contribuían al equipamiento urbano (Gobierno Estatal, 1994 d: 14).

Como corolario, para legitimar institucionalmente las enajenaciones del suelo, fue creado un nuevo organismo institucional. Así, al finalizar el gobierno de Manuel Bartlett Díaz se creó el Fideicomiso Público de la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl,¹⁸⁸ el cual ejercería los actos de administración y dominio de la RETAQ hasta el día de su extinción el 29 de febrero de 2012.¹⁸⁹ Su tarea fue vender el suelo propiedad del gobierno estatal, sustituyendo de ese encargo al Instituto Poblano de la Vivienda Popular, consolidando los cambios en los lineamientos en materia de desarrollo urbano e impulsando los desarrollos comerciales y habitacionales de la zona.

¹⁸⁷ El Centro Comercial Angelópolis, fue una iniciativa del arquitecto Javier Sordo Madaleno, quien al parecer también actuó como un elemento de interacción entre las corporaciones multinacionales y las instituciones financieras, provocando un desplazamiento del poder del Estado a favor de la iniciativa privada. Dicho personaje además de realizar el diseño, invitó a los grupos Liverpool y Palacio de Hierro a participar como inversionistas, negociando con el gobierno estatal para adquirir el terreno en la RT (Vázquez, 2007: 58).

¹⁸⁸ Periódico Oficial del estado, 20 de enero de 1999. Decreto del Ejecutivo del Estado, que autoriza la creación de un Fideicomiso Público para la Administración de Inmuebles y Ejecución de Obras Públicas en la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl.

¹⁸⁹ El 29 de febrero de 2012, el gobierno estatal extingue administrativamente el Fideicomiso de la Reserva Atlixcáyotl y a lo largo de 2012 desaparece jurídicamente, ya que las áreas por comercializar de la RT se habían agotado, con lo que los procesos jurídicos pendientes se atenderían desde la Secretaría de Finanzas y desde la Secretaría General de Gobierno.

CONCLUSIONES

El signo general y recurrente de la política urbana y territorial entre 1993 y 1999 fue el centralismo,¹⁹⁰ el sistema de organización estatal administrativa que se seguía imponiendo a los municipios adyacentes a la ciudad capital a pesar de las reformas de 1983 que pugnaron por la participación municipal en el proceso de planificación. Sin embargo, el gobierno estatal seguía rigiendo sobre los proyectos urbanos mediante la instrumentación de políticas de estímulo al desarrollo económico, con las que además de mantener el control regional, retenía la planificación de la ciudad central.

La política económica había virado de la industrialización a una nueva tendencia que era producto del curso neoliberalizador del Estado mexicano. A ello se sumaba la terciarización de la economía. En Puebla, siguiendo la dinámica citada, la planificación urbana partiría de la representación de la regionalización. Era de acuerdo a lo expuesto por Ornelas, (2000: 46) la ciudad del neoliberalismo donde predominó la razón económica sobre la política. El resultado de esa combinación provocó en Puebla, un proceso de contracción y expansión del espacio que dejaba la disposición de lo local o municipal, en manos del gobierno estatal.¹⁹¹

En el contexto de la nueva dimensión de regionalización que adquiriría la ciudad bajo la directriz de la política estatal de planificación, anidaría un nuevo espacio de servicios, en el que la especulación del suelo de lo que debió ser un proyecto social, floreció en la superficie de la RETAQ. Lo que el gobierno de Manuel Bartlett Díaz buscó, mediante el hecho físico de la construcción de este sitio, fue pasar del proyecto espacial al alegato de la competitividad y la modernidad del proyecto estatal, con la planificación regional y el megaproyecto urbano como instrumentos del discurso, y la comercialización del suelo como la secuencia que materializa la forma ideológica en lo tangible. El espacio físico donde como señala Cisneros (2006: 110-111), las cosas -a la manera de Merleau Ponty- están dispuestas y con un sentido que las determina.

¹⁹⁰ Para mayor análisis del comportamiento de la política pública en el periodo, consultar el Cuadro 5 al final de estas conclusiones.

¹⁹¹ Para mayor análisis del momento y accionar espacial en el periodo, consultar el Mapa 5 y la Figura 5 al final de estas conclusiones.

Podemos afirmar que la atracción de inversiones, la infraestructura productiva, el marco regulatorio y las demás políticas públicas, fueron dirigidas para cobijar las necesidades del Megaproyecto Angelópolis en la región central del estado de Puebla priorizando a la ciudad central. El carro de la política urbana iría más allá de la mera disposición centralizada del espacio y la política concreta rompería con los supuestos originales. El gran proyecto económico que debió romper con el rezago en infraestructura y servicios que dificultaba el desarrollo de la región, dio paso a un proceso de producción y reproducción del capital materializado en los corredores de servicios Atlixcáyotl o Angelópolis (Lámina 9), y Quetzalcóatl o de la Recta (Lámina 10).

Para Boisier (2006: 170) la región es una espacialidad caracterizada por ser una cuasi-empresa en la lógica de expansión territorial que el sistema capitalista crea y recrea permanentemente. Es decir, la regionalización como política de planificación derivada del concepto económico de región, lo que creó y recreó fue la expansión territorial del sistema capitalista, construyendo la ciudad que Ornelas (2000: 53), plantea como la que pasa del valor de uso general y específico, al proceso de valorización del capital. En el contexto de lo planteado por Boisier y Ornelas el planteamiento de planificación regional se convirtió, en el específico caso del megaproyecto urbano de Puebla, en sinónimo de acción empresarial en donde el negocio fue para unos cuantos.

Por lo tanto la política de regionalización que planteó el gobierno estatal como el articulador de una amalgama espacial en donde el beneficio se debería reflejar en el progreso del todo territorial, al no sentar la relación entre la ciudad y su región a partir de un sistema local que interactuara con su entorno bajo formas de planificación simétricas, generó una estructura de dominación-dependencia a partir de lo que fue una estrategia económica en la que se escenificó una lucha de poderes alrededor del uso del espacio físico. La premisa modernizadora y de progreso del sistema capitalista fue sólo una lucha discursiva registrada en la configuración del espacio urbano.

La nueva cara del capitalismo, a través de la representación física que es la ciudad, aparece de acuerdo con Ornelas (Ibíd.: 56), como resultante de los procesos políticos y sociales en donde hay una materialización espacial del ejercicio de dominación de las clases hegemónicas, por lo que la ciudad resulta expresión de la forma como se produce

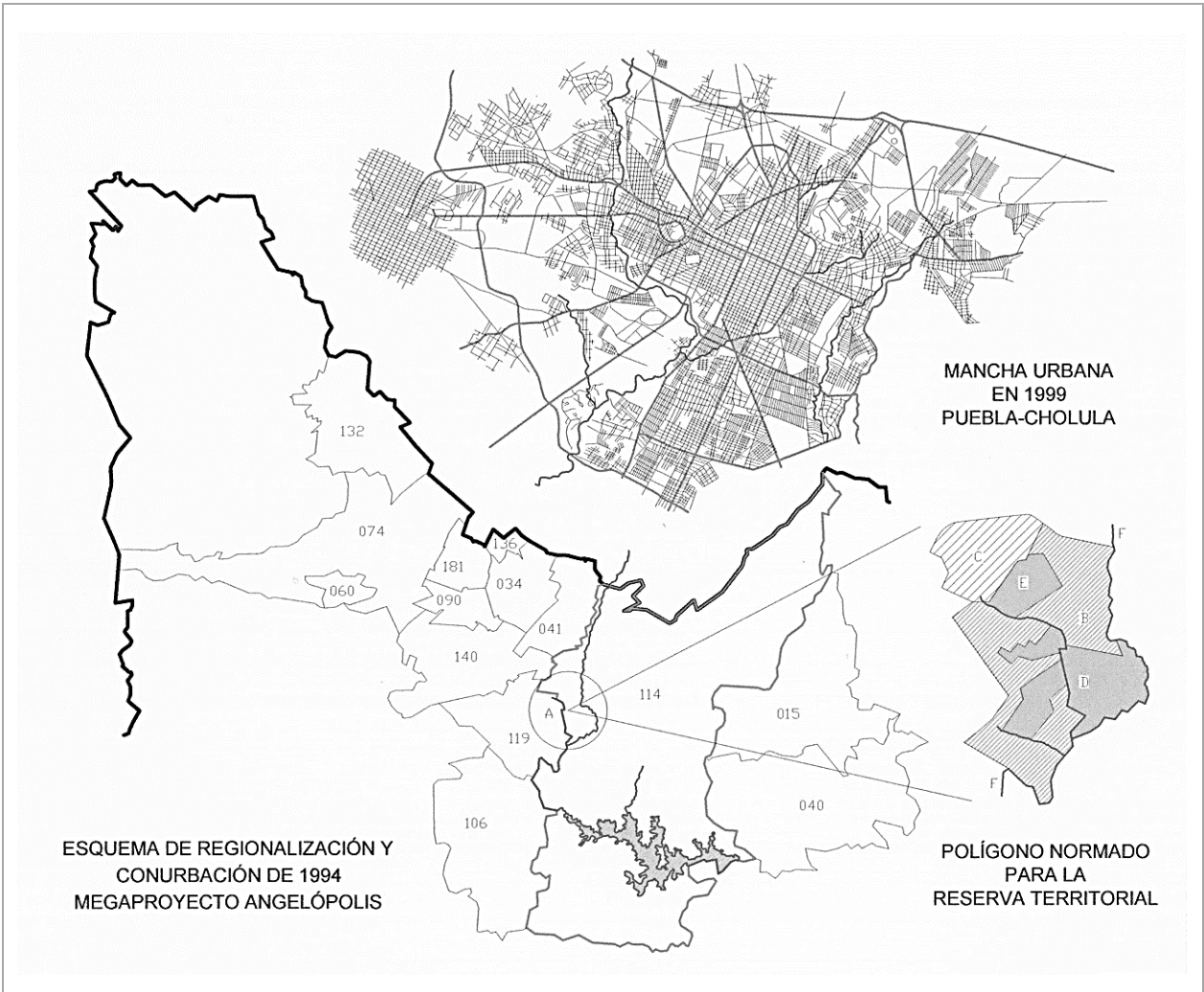
y consume el territorio, la síntesis de la injerencia espacial del aparato económico bajo la construcción permanente del negocio a través del sistema de colusión entre el Estado y el capital, tomando como estandarte, un magnificado proyecto económico urbano de corte urbano local y trascendencia territorial regional.

Lo que percibimos, en consecuencia, es que el espacio económico concebido y traducido como el espacio físico o sistema territorial-regional de la ciudad de Puebla, se contrapone a la “ciudad de ciudades” expuesta por Borja (2005: 171-173). La cual al ser un sistema perfectamente articulado entre los ejes y centros de las poblaciones implicadas, desarrolla una territorialización de equilibrio, es decir, acciones sociales por la extensión de la ciudad en el territorio, con una ciudad asociada al desarrollo local en el marco de un compromiso con las demandas sociales del lugar.

En el caso de la política de planificación regional de Puebla, el sistema de articulación de centros quedó perdido al no captarse las potencialidades locales en la dinámica regional. Este proceso de regionalización sobre centros locales bajo el rasgo de la ruralidad, desarrolló a la par un proceso de rururbanización, donde ante la diseminación de la ciudad en el espacio rural por las demandas espaciales de producción de suelo urbano, los poblados aledaños a la ciudad perdieron sus funciones productivas por la llegada y sectorización de nuevas actividades, consolidándose en este caso la terciarización económica que a la par construyó en el territorio otra ruptura, la de la integración gradual entre lo rural y lo urbano. Todo ello no sería sino derivación de la corrupción a la política de suelo que se desplegaría en los siguientes años.

En resumen lo que vemos a lo largo de este periodo analizado, es que estamos ante la cúspide de lo que podemos llamar la política de centralización poblana. Si bien dicho término se asocia más en el sentido político-administrativo al poder que el Estado ejerce sobre los actos de planificación, en Puebla, dicha característica se traslada al elemento político-territorial, en donde el sistema de política pública al ejercer el papel de articulador entre lo administrativo y lo territorial, asiste a una concentración de poder que no queda registrada solo en los elementos normativos, sino que a través de esos mismos instrumentos, se registra otro tipo de centralización, el de la administración del espacio físico que como punto total privilegia a una ciudad central.

Mapa 5.- La ciudad y su relación con el territorio 1993-1999



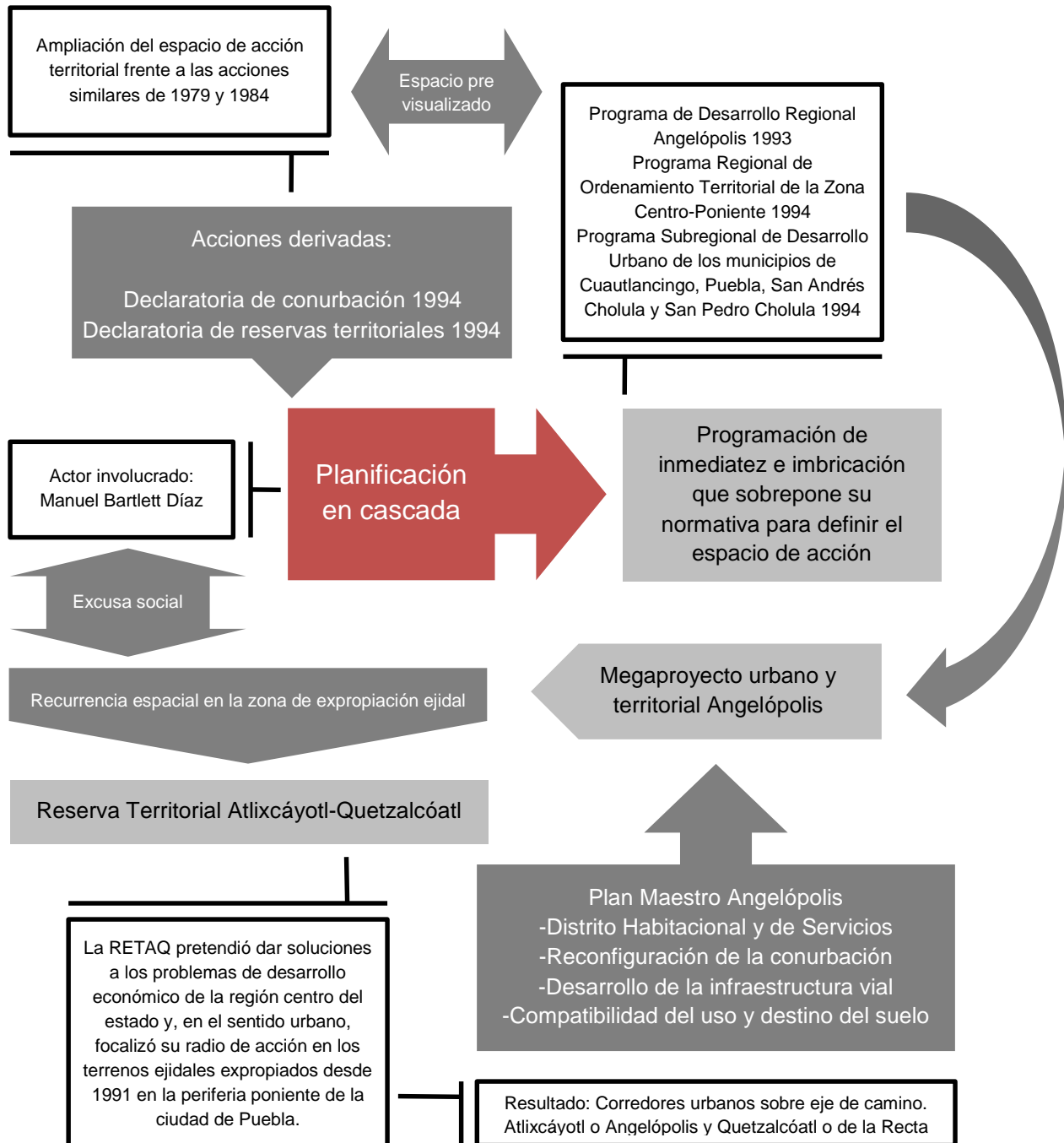
Política del Megaproyecto territorial y urbano Angelópolis

114 Municipio de Puebla	060 Mpio de Domingo Arenas	132 Mpio de San Martín Texmelucan	B Poligonal original PROSUB 1994
015 Mpio de Amozoc	074 Mpio de Huejotzingo	136 Mpio de San Miguel Xoxtla	C Poligonal ampliada PROSUB 1998
034 Mpio de Coronango	090 Mpio de Juan Crisóstomo Bonilla	140 Mpio de San Pedro Cholula	C Unidad Atlxícayotl
040 Mpio de Cuautinchán	106 Mpio de Ocoyucan	181 Mpio de Tlaltenango	D Unidad Quetzalcóatl
041 Mpio de Cuautlancingo	119 Mpio de San Andrés Cholula	A Territorio de acción del PROSUB	F Río Atoyac

Nota: La representación espacial se realizó considerando la división política actual del estado y el municipio de Puebla. Las claves asignadas a los municipios referidos en la tabla, corresponde con la señalada por el INAFED (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal).

Fuente: Elaboración propia.

Figura 5.- Esquematización del accionar espacial 1993-1999



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5.- Comportamiento de la política urbana y territorial 1993-1999

Año	Ley o programa	Síntesis analítica
1993	Plan estatal de desarrollo 1993-1999	A partir de este Plan, se menciona al Programa Angelópolis como el instrumento que contiene el planteamiento de la estructura urbana para la zona metropolitana de la ciudad, estableciendo a la par un sistema de regionalización en todos los sectores de la actividad pública.
1993	Programa de Desarrollo Urbano de la ciudad de Puebla	Este programa establece una conexión directa con la Declaratoria de Reservas Territoriales de 1990, al considerar como parte del crecimiento urbano, la reserva del poniente de la ciudad denominada Concepción La Cruz. Y si bien se establece que la cobertura territorial del programa es el límite municipal, al considerar que la ciudad de Puebla tiene un nivel regional de servicios la política de consolidación urbana va dirigida hacia la regionalización.
1993	Programa de Desarrollo Regional Angelópolis	El Programa Angelópolis desencadena toda una instrumentación jurídica que podemos reconocer como una planificación imbricada que ira sobreponiendo su normativa para ir definiendo el espacio de acción. Los objetivos básicos fueron los siguientes: Regulación de los usos del suelo; regulación del mercado de suelo, vivienda y servicios; además de la construcción de infraestructura. Para ello debió modificarse toda la instrumentación jurídica que hasta ese momento involucraba a la Ciudad de Puebla y su Zona Conurbada. Ya desde estos años territorios como los de Santiago Momoxpan, Morillotla y Mayorazgo eran considerados una reserva territorial de suelo para el crecimiento urbano, los que en mayor o menor cuantía, se encontraban insertos en la zona agrícola del poniente de la ciudad y que fueron génesis de lo que si bien fue sólo un proyecto, la Reserva Concepción La Cruz, fue lo que dio pauta a la construcción de la Reserva Atlxcáyotl-Solidaridad (después denominada Atlxcáyotl-Quetzalcóatl) y al programa subregional de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. Lo que vemos es una recurrente intervención sobre un espacio pre visualizado por la esfera del poder para la consecución final de la transmisión del suelo ejidal a manos privadas.
1994	Acuerdo del Ejecutivo del Estado que reconoce y declara formalmente Zona Conurbada de la Ciudad de Puebla	
1994	Programa Regional de Ordenamiento Territorial de la Zona Centro-Poniente	Se dan cambios a la política de suelo que en los resultados vistos al paso de los años, viran la política social para la cual se crea la Reserva Territorial. Se da un proceso de transformación del área regulada, provocando el cambio en la composición social de quienes habitarán el espacio, es decir, hay una re-orientación espacial que al afectar a las clases sociales desfavorecidas, produce un efecto que podemos traducir como una elitización del espacio ante lo que es el cambio ocupacional y funcional.
1994	Declaratoria de Reservas, destinos y usos de predios y áreas territoriales del Programa Centro-Poniente	
1994	Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula	Organismo de la Administración Pública Paraestatal que ejerció los actos de administración, dominio, gestión y regularización sobre los bienes inmuebles ubicados en la Reserva Territorial, reservando además el derecho al gobierno estatal, de readquirir los bienes enajenados.
1997 1998	Primeras modificaciones parciales al Programa subregional de desarrollo urbano de los municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula	
1999	Creación del Fideicomiso Público de la Reserva Territorial Atlxcáyotl-Quetzalcóatl	

Fuente: Elaboración propia.

Lámina 9.- El corredor Atlixcáyotl o Angelópolis



Plaza comercial	Edificio público	Edificio privado	Torres	Anclas	Residencial
1 Angelópolis	10 CIS	19 H. Puebla	28 City Angel	37 Costco	46 Bosques
2 La Isla	11 Hospital NP	20 H. Ángeles	29 La Quinta	38 Office Max	47 La Vista
3 Millenium	12 Auditorio	21 U. Ibero	30 D Argent	39 Mega Comer	48 Lomas
4 Palmas	13 Prepa BUAP	22 I. Andes	31 Bosques	40 Home Depot	Vivienda
5 Pabellón Ángel	14 Puebla TV	23 ITESM	32 La Vista	41 Superama	49 CORETT
6 Vía San Ángel	15 CCU BUAP	24 CRIT Televisa	33 Titanium	42 Walmart	50 Popular
7 Bosques	16 CCU BUA	25 U. Anáhuac	34 Nducha i y II	43 Camino Real	Otros
8 Santa Fe	17 Cd. Judicial	26 UVM Puebla	35 Adamant I y II	44 Fiesta Inn	51 Jardín del Arte
9 Paseo Puebla	18 Hospital Gral.	27 INQBA	36 JV I y II	45 Auto agencia	52 Estrella Puebla

Plano I.- La Vía Atlixcáyotl y sus unidades económicas. Fuente: Mapa digital de México. INEGI. Modificaciones propias.

1. A partir de la maximización económica de las cualidades físicas del espacio, se liberó a la par una caracterización espacial que en el caso del corredor Atlixcáyotl, contribuyó a la segregación social y fragmentación urbana. Este diagnóstico espacial se traduce como el de la construcción del fragmento urbano con una política selectiva a partir del uso y destino del suelo.
2. La determinante física para la apreciación del suelo fue el eje vial. A partir de este elemento se construyó el carácter selectivo de los usos por orden de renta, con lo cual, la zonificación selectiva apuntaló la generación de especulación urbana.



Imagen 9- Vista del corredor urbano de la Vía Atlixcáyotl desde el Distribuidor No. 5 del Periférico Ecológico, alrededor del año 2005. Fuente: Electrónica de autor desconocido.

Fuente: Elaboración propia.

Lámina 10.- El corredor Quetzalcóatl o de la Recta



Plaza comercial	Edificio público	Escuela pública	Escuela privada	Residencial	Vivienda
1 Cholula	5 Secretaría	9 Posgraduados	13 UDLAP	17 Santa Teresa	21 Social
2 Momoxpan	6 Catastro	10 Conalep	14 Inst. México	18 Los Pinos	22 Popular
3 Sol La Recta	7 SAT	11 Normal	15 U. Madero	19 Campestre	23 Media
4 Esperanza	8 Bomberos	12 Secundaria	16 Humboldt	20 Club Britania	24 CORETT

Plano J.- La Recta a Cholula y sus unidades económicas. Fuente: Mapa digital de México. INEGI. Modificaciones propias.

1. El corredor Quetzalcóatl a diferencia del Atlxícáyotl, tiene como uso de suelo principal el habitacional. Sin embargo al estar orientado principalmente a los sectores de clase media y popular, -lo que ha servido de soporte al argumento de construcción de la RETAQ- generó una clara diferenciación

morfológica entre una y otra unidad de desarrollo urbano, que de alguna manera se evidencia en la estructura vial. Como ejemplo la Recta a Cholula, de la cual, sólo un tramo de 1.5 kms cruza por la Unidad Quetzalcóatl, a diferencia la Unidad Atlxícáyotl, donde casi la totalidad de la Vía Atlxícáyotl la cruza.

2. En el corredor Quetzalcóatl la dotación de espacio público es casi nula, esto no responde a un intenso uso comercial del suelo, sino al creciente desarrollo de vivienda popular y media. La urbanización bajo distintos parámetros, sigue el mismo modelo de revalorización del suelo del corredor Atlxícáyotl.



Imagen 10.- Vista del corredor urbano de la Recta a Cholula a la altura del Puente SAT-Zavaleta-Recta Cholula, alrededor del año 2011. Fuente: Electrónica de autor desconocido.

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO

6

LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA DE SUELO EN LA RENTA PERIFÉRICA DE LA ANGELÓPOLIS. 1999-2011

Al llegar el año 2000 la ciudad de Puebla registró una población de 1,271,673 habitantes, un crecimiento del 26.26% con respecto a los 1,007,170 habitantes de 1990. Bartlett terminaría su sexenio, pero las prácticas del megaproyecto urbano de la RETAQ siguieron vigentes. En adelante, durante los gobiernos de Melquiades Morales Flores y Mario Marín Torres entre 1999 y 2011, nuevamente se ajustó el marco jurídico del instrumento de planificación, realizando cambios a los usos y destinos del suelo, para adecuarlo a los intereses del gobernante en turno y el capital inmobiliario.

A raíz del Megaproyecto Angelópolis el gobierno estatal había creado un gran proyecto de planificación urbana y, siendo imparciales, puede decirse que era necesario desde el punto de vista de la regulación de los asentamientos humanos, ante el caótico crecimiento que Puebla había experimentado en los años previos a su aparición. Además, la regulación se legitimaba por medio de los planteamientos nacionales del PRONDU y la LEGAH. En este tenor, no es descabellado decir que se formulaba una guía de crecimiento ordenado, sólo que ésta respondería, como hemos visto, a intereses ajenos a la utilidad pública del proceso de gestión de suelo.

Para el caso de la política de suelo de la RETAQ,¹⁹² una parte de los nuevos cambios que se dieron en la renta de la tierra surgió de la existencia del espacio intersticial entre las mencionadas Unidades de Desarrollo Urbano Atlixcáyotl (UDUA) y Quetzalcóatl (UDUQ). Dicho espacio se encontraba sujeto a la poligonal del ya mencionado PROSUB (que además había sido ampliado en superficie), pero que a pesar

¹⁹² En este capítulo, trataremos el papel del Estado en la mercantilización del suelo a través de la planificación por medio del concepto teórico de la renta. La teoría marxista considera que la propiedad de la tierra influye en la formación de la renta. En términos generales debemos entender por renta de la tierra el pago que recibe el propietario de la misma por permitir su ocupación. La teoría explica cómo se distribuye la plusvalía extraída al trabajador, que a diferencia del interés financiero y la ganancia por medios de producción, para el caso de la tierra, es el fruto de los procesos productivos de esta. En este contexto existe una renta absoluta que deriva del monopolio de la propiedad territorial sea indistintamente rural o urbana, y una diferencial cuyo origen es la ganancia extraordinaria de acuerdo a las condiciones físicas, de inversión o de emplazamiento del tipo de tierra, rural o urbana (Terrazas, 1996: 17-21).

de ser parte de la normativa, por extrañas razones no quedó sujeto a una política de suelo plenamente definida como sucedió con la RETAQ. El megaproyecto urbano centrado en la RETAQ, “al parecer” no había considerado este vacío físico dentro de su programa de inversión. Sin embargo, al quedar inmerso territorialmente, quedaba expuesto al proceso de especulación, acción que podríamos traducir como el aseguramiento de suelo y la proyección de beneficios particulares a través de la política de planificación.

Este hecho condicionó a los ocupantes rurales desde el punto de vista de la explotación capitalista de la propiedad, ya que estos ante su limitante económica, quedaron impedidos para ser inversores y desarrolladores urbanos (la nueva lógica de la planificación), quedando sujetos a la venta inmediata de la tierra. Al moldear la gestión normativa del suelo en torno a expectativas de ganancias futuras y convertir el mencionado vacío territorial en motor de la especulación inmobiliaria, modificando la renta del suelo agrícola y ejerciendo presión sobre la tenencia del suelo rural, aun en las tierras con peores condiciones de costos, el Estado propició que los propietarios rurales se desprendieran de su tenencia, trasladando el beneficio económico a terceros, aun cuando la condición de propietarios les permitía exigir una renta absoluta y diferencial por la explotación urbana que se pretendía sobre ellas.¹⁹³

La estrategia beneficiaría a los desarrolladores inmobiliarios, los cuales se apropiaron de la renta diferencial al condicionar a los propietarios de la tierra rural a la sola obtención de una renta absoluta. Ante tal circunstancia, se sometía al mercado no sólo el suelo, sino también la posibilidad de acción de los legítimos propietarios, los campesinos, una vez más derrotados por el gran capital y la inminente expansión urbana. Por lo que la pregunta en este capítulo sería ¿Cómo afectó al planteamiento social original de la RETAQ la especulación inmobiliaria?

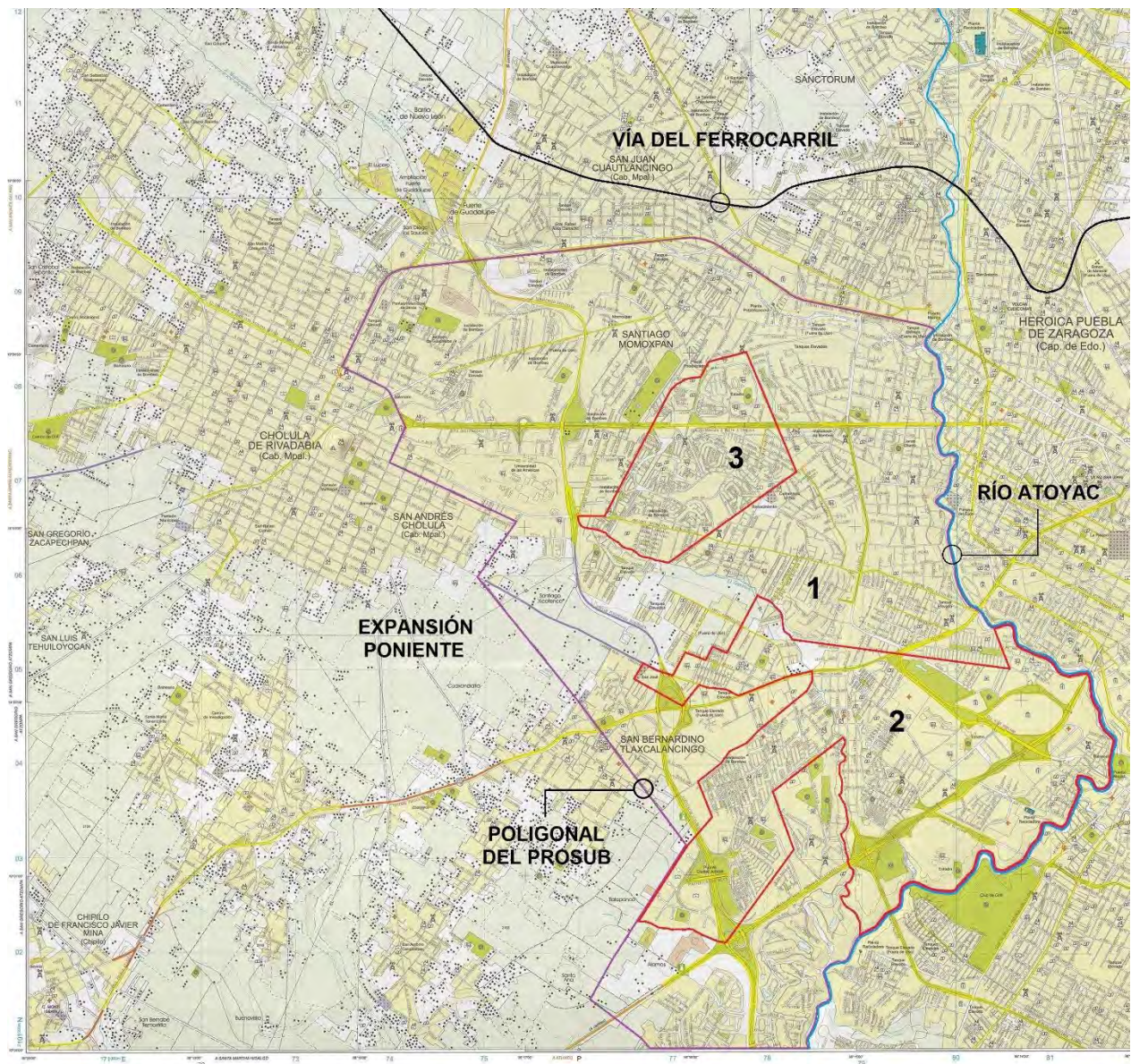
¹⁹³ Para aclarar estos conceptos nos guiamos por el papel de la renta en las mercancías inmobiliarias que expone Terrazas (1996: 18). El autor hace hincapié en la existencia de los dos tipos de renta, la absoluta o básica y la diferencial. La primera deviene de la sola propiedad de la tierra, independientemente de los valores agregados que existan sobre el predio o su entorno. La segunda son los factores que hacen que la primera varíe y se divide en: Renta diferencial 1, que es la diferencia que obedece a las distintas calidades de la tierra, así como a su situación con respecto a su ubicación, y la Renta diferencial 2, que es la diferencia de rendimientos de sucesivas inversiones de capital aplicadas sobre la misma tierra. En conjunto, estas rentas se ven reflejadas en el bolsillo del propietario al momento de transferencia del usufructo o propiedad de la tierra, antes de esto, pueden darse procesos especulativos.

6.1. La ocupación acelerada de la periferia rural

Para la nueva planificación de Puebla, la RETAQ era el espacio que regiría la expansión del poniente de la ciudad. El lugar donde se harían posibles “el ordenamiento” de los asentamientos humanos y el desarrollo económico mediante el gran proyecto urbano de regulación y control de los usos de suelo. Sin embargo, aún estaba pendiente el punto de vista rural sobre el conjunto territorial y lo que representaba la expansión urbana sobre la tierra campesina. Con relación a ese significado, el proceso se ajustaba a lo señalado por Bernal (2005: 45), respecto a que la instrumentación normativa poblana, más que servir como elemento de ordenación urbana y territorial, al recaer en terrenos de supremacía rural, había sido un elemento para una reestructuración del espacio en dónde lo rural había sido sacrificado en función de lo urbano. Una secuela también de la Reforma Agraria de 1992, que era utilizada como una reforma a favor de lo urbano.

Habiendo quedado establecido que serían el PROSUB y el enclave de la RETAQ, las herramientas normativa y espacial que regirían la adecuación urbana del poniente de la ciudad, la planificación de la periferia conurbada quedaba formalizada. Un proceso que iba más allá de la limitante física como lo era el río Atoyac (Plano 29). No podemos hacer a un lado que este río fue frontera política antes de los decretos de supresión municipal de 1962. Posteriormente en el Plan Director Urbano de 1980, fue considerado el borde entre lo urbano y lo rural, por lo que servía de cinturón protector del banco de suministro agrícola. Finalmente terminó, en este periodo, como un cauce de agua contaminada, testimonio de la ocupación sin freno de suelo periférico.

El proyecto de la RETAQ representó 10.81 km² de adición de suelo selectivo a una mancha urbana que para el año 2000, ya tenía 171.07 km² de extensión. Un incremento del 57.85% con respecto a 1990, que podría considerarse incontrolable en relación al de la década de los ochenta, el cual había sido de 18.44%. Esta cifra es relevante al ser la década de los noventa el periodo de inicio del megaproyecto urbano de la RETAQ, por lo que dicho avance en relación a la superficie de incremento por la RETAQ, era ya un síntoma de derroche de suelo, incluso contradictorio cuando a través de dicho proyecto se pretendía controlar la expansión acelerada de las décadas precedentes.



Plano 29.- La urbanización en la periferia poniente de la ciudad en 2009. Autor: INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Dirección General de Geografía y Medio Ambiente. Modificaciones propias. Fuente: Carta topográfica de Puebla E14B43d. Fecha de vuelo 2006. Primera edición 2009. Primera impresión 2011. Escala 1:20,000. Mapoteca “Jorge A. Vivó Escoto” de la BUAP.

Notas propias: 1. Poligonal del Programa Subregional de Desarrollo Urbano para los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula, 2. Unidad de Desarrollo Urbano Atlixcáyotl, 3. Unidad de Desarrollo Urbano Quetzalcóatl. La zona de expansión poniente podría quedar definida marcando como límites el río Atoyac y la vía del ferrocarril.

La expansión y presión inmobiliaria se hizo patente en el poniente intermunicipal, cuyo suelo, claramente agrícola, si bien mantenía una renta diferencial en función de su productividad, ya desde los primeros años de la Autopista Puebla-Atlixco (Vía Atlixcáyotl en su tramo urbano), había resentido los cambios sobre este tipo de renta ante los efectos generados por la inversión en infraestructura.¹⁹⁴ Por lo que a partir del proyecto de la RETAQ, la ocupación del suelo rural se dio de manera acelerada. A diferencia de décadas precedentes, cuando habían proliferado asentamientos irregulares, en esta ocasión, al calor del mercado inmobiliario, la zona quedó aún más expuesta por la debilidad de los propietarios campesinos para retener la tierra y, en el mejor de los casos, comercializarla obteniendo precios justos. El desprendimiento de suelo rural a favor de lo urbano era lo que Mastretta en el artículo periodístico “Milagro en Puebla: el fracaso de la planeación urbana”,¹⁹⁵ llama “la derrota campesina”, y que describe como sigue:

“Resumo nuevamente lo que llamo ‘la derrota campesina’: El área metropolitana de la ciudad de Puebla abarca ya 23 municipios, (...) 35 por ciento de ese territorio ha pertenecido a 87 ejidos fundados sobre poco más de 59 mil hectáreas y con alrededor de 19,450 ejidatarios (...). De 1976 a 2005 la zona urbana pasó de 6 mil 550 a 18 mil 248 hectáreas, lo que equivale a 1.1 hectáreas de tierra urbanizadas diariamente durante esos 29 años. (...) De esta forma, las tierras agrícolas aportaron en su conjunto 66 por ciento de la superficie”.

Saltan a la vista varios cuestionamientos, como el porqué del dispendio de suelo rural y la consecuente ruptura de la sociedad campesina, para una ciudad que demográficamente no crecía a la par de la mancha urbana, por otra parte, ante lo que hacía falta, cómo desarrollar una ciudad acorde a los problemas urbanos y sociales, y no a los tiempos políticos y económicos. La respuesta genérica sería la imposición de la lógica del capital contra el interés público.

¹⁹⁴ El hecho de que en 1993 el gobierno estatal trasladara la caseta de cobro en territorio del municipio de Puebla, a los límites con el municipio de San Andrés Cholula, transformó automáticamente la renta diferencial de la zona al quedar incluido un territorio eminentemente rural dentro de la esfera de expansión urbana, con lo que la renta absoluta quedaba modificada y sólo se necesitarían una serie de acciones que generarían plusvalías generando modificaciones en el precio de la tierra.

¹⁹⁵ Texto publicado el jueves 7 de noviembre de 2013 por Sergio Mastretta en “e-consulta”. En él, hace una crítica a la manera de hacer planificación en Puebla a costa de la tierra campesina ante la especulación inmobiliaria impulsada desde el gobierno.

La necesidad de lo que al parecer hace falta

Tal como señala Vélez, (2013: 66) no se puede atribuir la expansión física solamente a la dinámica demográfica, ya que tomando como referencia el año de 1930, por ser el primero con dos datos correlacionados, la ciudad de Puebla pasó de 114,793 habitantes a 1,399,519 en 2005, incrementándose por lo tanto 11.19 veces o 1,119%. Por su parte, la mancha urbana, en el mismo periodo, pasó de los 10.60 km² a los 223.25 km² en 2005, es decir la superficie aumentó 20.60 veces o 2,006%; una relación expansión-demografía de casi dos contra uno, entonces ¿qué es lo que pasó?

La RETAQ, como se ha expuesto, pretendía resolver el problema de vivienda social y el crecimiento caótico y acelerado de la periferia. El urbanismo incontrolable, irracional y de desperdicio de suelo, aunado a la horizontalidad del perfil urbano de Puebla y la concentración de servicios e infraestructura en zonas privilegiadas, había puesto de manifiesto el problema del ordenamiento urbano, lo que servía como argumento para la creación del programa de reservas territoriales. No era un problema de falta de normativas e instrumentos reguladores, sino de aplicación de los mismos y sobre todo, de interés ante la composición del suelo urbano.

No puede decirse que la serie de asentamientos irregulares que históricamente proliferaron fueron producto de la falta de instrumentación de programas, fueran éstos de tipo local, regional o metropolitano. Hemos señalado cómo, desde inicios del siglo XX, se buscó “controlar” el crecimiento urbano caótico de la ciudad de Puebla. Pero entrecomillamos la acción de control, ya que este supuesto orden obedeció a sistemas de jerarquización, segregación y exclusión del espacio con elementos básicos como la zonificación y el entramado vial.

Por lo tanto, si en la ciudad al parecer hubo desde siempre un sistema de condicionamiento espacial, regulación expansiva, y determinante territorial, ¿por qué ante los problemas urbanos ya referidos, se siguió esgrimiendo el discurso de la “necesidad” de programas, proyectos urbanos y sobre todo territorios, que regularan lo hasta entonces normado pero no ejecutado, para beneficiar a los desde siempre olvidados? Es decir, la necesidad de lo que aparentemente no debía de hacer falta aunado al para quién hacía

falta. Sin embargo, en la práctica seguíamos ante el hecho recurrente de la planificación poblana del condicionamiento urbano a favor de los privilegiados.

Cuando el Megaproyecto Angelópolis hizo su aparición, la expansión periférica difusa permeaba los espacios territoriales del poniente de la ciudad. El mejor testigo era la transferencia ilegal entre propietarios de la tierra ejidal y particulares, lo cual, daba paso a la proliferación de asentamientos irregulares. Esta ordenación y regulación de los asentamientos humanos como causa de utilidad pública y beneficio social, serviría de excusa para el sustento de la necesidad espacial del proyecto estatal de las reservas territoriales (Gobierno Estatal, 1990 b: 4).

Podemos decir que el Estado avizoró el grave problema de expansión que se presentaba, ya que de acuerdo a las estimaciones contenidas en el PRODUP, entre 1982 y 1990, de los 36.50 km² de incremento urbano, 18.80 km² eran producto de la tierra ejidal y comunal, más del 50% (Gobierno Municipal: 1993: 17). Sin embargo, el Estado no pretendió instrumentar una política urbana como un proyecto de ordenación, inclusión y solución, ya que con los 10.51 km² de tierra ejidal de la RETAQ se consolida la idea de que si bien algo hace falta, dicho proyecto territorial no es sino una acción para redefinir la tenencia y usufructo de dicho suelo a favor del Estado inmobiliario y el Capital.

Así vemos que lo que se escenifica, no es un acto de reversión a la incontrolable expansión y soluciones sociales y jurídicas como el déficit de vivienda y legalidad en la transmisión del suelo ejidal.¹⁹⁶ Antes bien, se lanza un discurso de desarrollo en dos frentes, por un lado el económico-regional y por el otro el social-local. Ello con la finalidad de permear en la necesidad y la visión futurista, como una posibilidad de legitimar la RETAQ ante la población, como el desafío urbano de un complejo aparato de planificación y de solución a lo que hace falta.

¹⁹⁶ Señala Quintero (2005: 38) que para 1986 el déficit de vivienda en la zona conurbada y que es justamente donde se escenifica el proyecto de la RETAQ, ascendía a más de 40,000 unidades, con lo que el gobierno pretendía construir 15,000 anuales, hecho que no ocurrió. Por lo que como ya hemos mencionado, a la llegada del proyecto de la RETAQ, el discurso de legitimación hace énfasis en las 25,000 unidades de vivienda popular que allí se realizarían, es decir, se utiliza la necesidad de vivienda para apaciguar pero también para enfrentar cuando una carencia (vivienda) y una riqueza (suelo ejidal) se enfrenta a dos posiciones sociales (desposeídos de la vivienda y dueños de la tierra) que sirven de tapón para dejar avanzar al Estado en sus fines. Por lo que el conflicto no se remite exclusivamente al enfrentamiento entre Estado y sociedad, sino también al que se da entre la misma sociedad.

La RETAQ, como heredera de la política estatal de reservas territoriales, fue el elemento que estructuró permanentemente el discurso de la utilidad pública y el beneficio social ante la carencia espacial para regular los asentamientos urbanos. Al paso de los años, el gobierno estatal contradijo ese discurso. Por ejemplo, si bien es cierto que se implementó el llamado ordenamiento urbano, sólo se priorizó dentro de la poligonal de la RETAQ y no en el total del radio de acción. Incluso en la poligonal del PROSUB al cual se sujetaba dicho espacio, el urbanismo floreció al calor del mercado inmobiliario y no bajo los intereses del todo regional y metropolitano (Plano 29).

El proceso de ordenamiento urbano que se escenificaría a través de la RETAQ, quedó reflejado por medio de vialidades de alto uso del automóvil, fraccionamientos cerrados, centros comerciales y edificios de oficinas restrictivos. Todo lo cual contribuiría no solo al aislamiento y exclusión de la población para la cual se pensó hacía falta el proyecto, sino que evidenció que el Estado generaba un “urbanismo oportunista”. Es decir, el urbanismo del gobernante en turno, regido por el fragor del momento político, mediante el cual se habla de la utopía social de ciudad incluyente y de solución a problemas permanentes de derechos humanos. En la práctica domina el complejo cúmulo de intereses capitalistas que permean la realidad de la necesidad.

Podemos decir que el poder construyó el mito de una solución a un problema. Finalmente el discurso resultó ser una perversión, es decir, el envilecimiento o corrupción en función de una postura de lucro con el suelo de la supuesta necesidad. El mejor ejemplo fueron los cambios que se hicieron a la política de suelo de la RETAQ y que corrompieron el argumento de “lo que hace falta”. Tal vez la salvedad de dicho proceso sea que el proyecto contribuyó, paradójicamente, a que en la ciudad de Puebla y la zona metropolitana, a pesar de haberse tenido durante años instrumentaciones reguladoras, por primera vez, mediante un escalamiento para el control territorial, al parecer se ejerció de manera estricta un instrumento de planificación de lo que el Estado fue planteando respecto al ordenamiento urbano. Perversamente, si se quiere, moldeando y vigilando a nivel de la célula espacial la política de suelo a favor de intereses ajenos al proyecto del discurso social, pero finalmente ejecutado, sin detenerse ante la serie de conflictos y controversias que se generaron.

El Estado ante los conflictos social, empresarial e intermunicipal

En medio de la política de suelo de la RETAQ y el aparato de planificación que a la par se desarrollaba, hubo un elemento alrededor de las diferencias por los intereses de cada uno de los actores implicados: el conflicto o lucha entre posturas como resultado del traspaso de la propiedad del suelo. Este diferendo se daría entre el Estado y los afectados y beneficiados, todos, como sujetos del derecho sobre algo. El conflicto como lucha de intereses entre sociedad, Estado y capital, se fue redefiniendo conforme se fue moldeando con los años la comercialización de la RETAQ.

El conflicto de posturas cruzó distintos momentos de afectación de intereses. Primero tenemos el conflicto social, donde se tocaron los intereses de los ejidatarios del suelo expropiado, los afectados directos del proyecto de la RETAQ. En el grupo de depositarios de la tierra estuvieron los que, podríamos decir, eran los afectados de lo que legítimamente no se posee. Es decir, los que surgieron ante la transmisión ilegal de fracciones de ejido a manera de pequeña propiedad. Esas tierras, antes de la reforma de 1992, habían sido trasladadas por los ejidatarios a particulares, tendiendo el puente hacia los asentamientos irregulares. Ellos eran, a su vez, en gran parte los que habían generado el argumento del Estado para la expropiación.

Por otra parte, ya dentro de los intereses espurios, es decir, los nacidos fuera de la necesidad de la tierra y la vivienda, estuvieron los “afectados de las tierras del engrase”. Eran los empresarios que habían lucrado con la información privilegiada en el sexenio de Mariano Piña Olaya, ante el advenimiento de la expropiación, a los cuales Manuel Bartlett Díaz les retiró las transferencias del suelo expropiado. Es decir, se cancelaron las enajenaciones que fueron fruto de la corrupción directa entre autoridades y beneficiados, generando un conflicto entre el Estado y el empresariado especulador.

En este mismo sentido, con las modificaciones a la política de suelo que se hicieron en el transcurso de los años, el Estado nuevamente se confrontaría con nuevos actores del capital, los beneficiarios que respondieron en su momento al gobernante en turno y que recibieron predios en condiciones ventajosas. Éstos serían, por medio del retiro de la enajenación, los “afectados del revanchismo político”. Tenemos así un segundo grupo

conformado por los actores del capital y que podemos traducir como los afectados espurios ante lo que se quiere poseer.

Y por último, un tercer conflicto, el conflicto intermunicipal fruto de las anexiones municipales de 1962 a favor de la ciudad de Puebla.¹⁹⁷ Si bien la franja intermunicipal en disputa no debió ser elemento de generación de plusvalía, el Estado trabajó a favor de la generación de renta urbana al viciar el uso y destino del suelo, por lo que con el crecimiento urbano y económico que se planteó para la RETAQ, las relaciones políticas entre los municipios conurbados implicados hicieron renacer las diferencias limítrofes, principalmente entre Puebla y San Andrés Cholula como efecto de la capacidad recaudatoria que el corredor de servicios de la Vía Atlixcáyotl generó en la UDUa.

Este factor fue génesis y consolidación de lo que se convirtió en el hito principal del proyecto dentro de lo que sería la célula comercial de la UDUa. Operaría un imán de plusvalía por inversión pública, que los desarrolladores inmobiliarios explotaron al ofertar sus productos, en donde el principal elemento, fue el eje de camino, el cual, a través de los usos de suelo permitidos, transformó la renta de la zona condicionando las actividades que a lo largo de la vía se produjeron a raíz de los diferentes cambios que el Estado fue haciendo en los instrumentos de regulación del uso y destino de suelo.

Coincidimos con Terrazas y su teoría de los caminos (2005: 53) respecto a que dentro de las características de localización donde se ubicará la inversión, el camino contribuye al cambio en la renta, y cuando dice que “son los precios del suelo los que transforman el uso y no al revés” (Ibíd.: 54), agregamos que esto es cristizable al momento de modificar las condiciones normativas existentes. Como consecuencia del uso y destino del suelo, puede verse que, en el caso de la RETAQ, el propietario era el Estado, y atendiendo al argumento expropiatorio de utilidad pública, la enajenación y

¹⁹⁷ Dicho conflicto quedó registrado en el Periódico Oficial del Estado al publicarse el 24 de junio de 2005 los siguientes acuerdos: A) Acuerdo del H. Congreso del Estado, por el que determina que no existen elementos suficientes para aprobar las peticiones de los Honorables Ayuntamientos de los Municipios de Puebla y San Andrés Cholula ambos del estado de Puebla, por las razones expuestas en los considerandos del presente Acuerdo. B) Acuerdo del H. Congreso del Estado, por virtud del cual se declara improcedente y se desecha de plano el escrito presentado por el Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, por el que promueve Controversia por cuestión de Límites Territoriales o Competencia por Territorialidad en contra de actos realizados por el Honorable Ayuntamiento de San Andrés Cholula, Puebla. A pesar de los acuerdos los reclamos continuaron hasta el año 2013 que se da fin al diferendo.

comercialización la ejecutaba el mismo Estado. Con lo que en este caso, serían los cambios a la normativa del suelo ante la expectativa de renta del propio Estado los que transformaron el precio de la tierra. De esta manera, la generación de rentas sirvió para reavivar el conflicto intermunicipal ante la derrama fiscal prevista en el espacio.

El hecho de que también fuera la UDUU el principal territorio de intervención, indica que el Estado preveía una focalización de las inversiones en torno a la especulación de territorios vírgenes, a diferencia de la UDUQ, privilegiando la célula comercial para el megaproyecto urbano. Así lo que resulta palpable en primera instancia, es que una acción como lo era la ordenación urbana, que debió ser de beneficio colectivo ante la problemática específica de crecimiento caótico de la ciudad de Puebla, acabó por ser ruinoso ante el especial ejercicio del poder del Estado, con la consecuente generación del conflicto en varios frentes.

La actuación del Estado provocó que el proceso de planificación dejara de ser una propuesta positiva, legítimamente planteada por el simple hecho de ser un programa de gobierno sin tintes demagógicos (Quintero, 2005: 55). El programa había rebasado las protestas sociales de reivindicación de la propiedad de la tierra por parte de ejidatarios y colonos de los asentamientos irregulares expulsados. Vale decir que, en un principio, las protestas de estos sectores fueron las que pusieron en jaque al Estado, en particular por el abuso de poder para efectuar el proceso expropiatorio ya ampliamente abordado.

Lo que resulta evidente es que la posición del Estado ante los conflictos fue siempre la de la negación al diálogo y el consenso. Privó el autoritarismo, el centralismo y el abuso de poder. El conflicto social se apagó ignorando en todo momento a los ejidatarios y colonos expulsados. Sólo se les hizo valer el derecho a la indemnización de lo expropiado, fuera el monto económico justo o injusto, ningún otro reclamo fue atendido. En lo que podríamos señalar como conflicto empresarial, aunque es más bien una disputa perversa entre los intereses políticos y del capital, el Estado lo que hizo fue menguar los daños económicos de las revanchas políticas y del compadrazgo, resarcando en parte a los empresarios “afectados”. En el caso del conflicto intermunicipal, el centralismo imperante nuevamente se hará notar, dejando, como veremos más adelante, una solución territorial a favor de los intereses de los gobernantes de la ciudad central.

6.2. La política de suelo como perversión inmobiliaria

El cambio en el uso de suelo en la RETAQ, como un mecanismo de reestructuración del orden urbano, reafirmó el control social del espacio y los cambios en la renta. Esto puede verse al hacer un análisis desde el decreto del Ejecutivo estatal de aprobación del PROSUB, en 1994, en el cual se ponderó el uso del suelo a favor de lo social. Es decir, al ver el destino que se le daría al mismo, surge la prioridad que se dio a la utilidad pública a través de un mayor desarrollo de áreas para temas como la vivienda social, educación, salud pública y medio ambiente.

Esta condicionante social en la política de suelo se mantendría, por lo menos en lo escrito, hasta las modificaciones a la RETAQ de 1997 y 1998, durante el gobierno de Manuel Bartlett Díaz. A partir de entonces es cuando se exhibe una severa perversión en la política de suelo. En los gobiernos de Melquiades Morales Flores y Mario Marín Torres se decretaron importantes cambios al uso y destino del suelo. Durante el gobierno del primero hubo tres modificaciones: el 14 de junio de 2000, el 10 de enero de 2003, y el 13 de septiembre de 2004.¹⁹⁸ Durante el gobierno del segundo, en 2008, se pretendió hacer una modificación más, la conocida como la del predio de la UDU-SA-18. Ésta fue revertida por el gobierno federal debido a los intereses privados que la permeaban, Ricardo Henaine el empresario favorecido por la enajenación, pretendía que se modificara el uso de suelo original del predio destinado a área verde, por uno que fuera “comercializable”, ante el escándalo que se generó, la modificación no se concretó (SEDESOL, 2008: 1).

La intención, en cada una de estas acciones a grosso modo fue cambiar el uso y destino del suelo. Habiendo sido planteada inicialmente la construcción de vivienda de interés social, al paso de los años dejó su lugar a las construcciones de tipo residencial y al comercio de alto consumo, para lo cual se redujeron los espacios destinados al uso

¹⁹⁸ Modificaciones publicadas en el Periódico Oficial del Estado y en orden de aparición: A) 14 de junio de 2000. Modificación parcial del Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. B) 10 de enero de 2003. Modificación parcial del Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula, publicado el 14 de junio de 2000. C) 13 de septiembre de 2004. Decreto del Ejecutivo del Estado, que cambia la modificación parcial del Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula, publicado el 10 de enero de 2003.

ecológico y se ampliaron las zonas de desarrollo comercial. Así, con los cambios a los coeficientes de ocupación y uso de suelo, se apoyó una redensificación elitizada.

Con la aplicación de los conceptos básicos de la zonificación se resectorizaba la RETAQ. Dos términos fueron utilizados principalmente: zonificación primaria y zonificación secundaria. El primero englobaba los principales usos de la sectorización: habitacional, comercial, equipamiento y vialidad. El segundo dividía a su vez cada uno de estos, de acuerdo a los intereses que en el momento se presentaran. Por ejemplo, el uso habitacional se fue dividiendo en vivienda social, popular, media y residencial. Este caso es relevante ya que muestra la manera en que se utilizó la zonificación para modificar perversamente estos rubros, escalándolos a favor de la comercialización y generación de mayores utilidades alrededor del suelo.

Así tenemos que los casos que definieron el territorio de la RETAQ se concretaron mediante nuevas modificaciones al uso y destino del suelo, favoreciendo a los destinatarios de las enajenaciones onerosas durante los sexenios de Melquiades Morales Flores y Mario Marín Torres. Con relación a las modificaciones del año 2000, durante el gobierno de Melquíades Morales Flores, éste argumentaría, no siendo la plusvalía uno de los objetivos de las expropiaciones de 1992, lo siguiente (Gobierno Estatal):

“las condiciones de desarrollo que han generado plusvalía en los terrenos de la Reserva Territorial Quetzalcóatl-Atlixcáyotl, permiten plantear la posibilidad de un mejor aprovechamiento en la utilización del suelo, proponiendo modificar en zonas de aptitud comercial, a uso mixto, dando así oportunidad a conservar el número de viviendas y obtener mayores recursos, vía venta de áreas con uso comercial” (2000: 9)

En cada una de las modificaciones y nuevamente como síntoma del autoritarismo del gobierno estatal, no se consensaron las modificaciones con ningún sector social u organismo especializado en urbanismo que pudiera dar cabida al argumento de la utilidad pública y al desarrollo regional original. Sobresale el aspecto social porque, aun cuando la proyección de beneficio público de la RETAQ había quedado rebasada, el colectivo metropolitano y los nuevos habitantes de los espacios residenciales no eran sujetos de opinión ante el desmedido cambio al suelo de consumo que se desarrollaba; fortaleciendo la implementación de un proyecto poco democrático y conflictivo (Quintero, 2005: 44).

El suelo del enclave neomodernista

Las 1,081.51 has de la RETAQ, representaron desde el inicio una oportunidad de negocio. Fue un enclave territorial en el que el consumo dirigido se hizo patente desde el momento de condicionar el uso y destino del suelo. Conforme la política de suelo fue cambiando, se fue moldeando una fisonomía intrínseca que las variables extrínsecas a la utilidad pública, habían ido generando con cada modificación al instrumento regulador; de esta manera se labró la cara urbana de la UDUa y la UDUQ.

Veamos a detalle algunos cambios.¹⁹⁹ En 1994 en la zonificación primaria se desglosa que al uso habitacional se destinarían 520.26 has. Para comercio y servicios turísticos 69.70 has. Para vialidad estructuradora 263.36 has, y para equipamiento urbano 228.19 has. En la zonificación secundaria se estableció que para habitación popular serían 348.29 has y para vivienda residencial media 171.97 has. En equipamiento urbano se integran 39.3 has para parques, plazas y jardines. Además en el proyecto de preservación ecológica, se señala un Parque Metropolitano de 57 has, así como 32 has para el Parque del Arte (Gobierno Estatal, 1994 c: 13), en total 128.30 has de espacio público que se redujo con los años.

Teniendo estos datos como referencia y haciendo el recuento de cambios, la modificación de 1997, durante el gobierno de Manuel Bartlett Díaz, quedó como sigue: Habitacional 466.25 has. Comercio y servicios turísticos 132.63 has. Vialidad estructuradora 143.12 has. Equipamiento urbano, se dividió en Social con 180.76 has y Recuperable con 55.22 has. El renglón de Preservación ecológica mereció a diferencia del programa original un punto aparte, pero bajando su superficie a 103.51 has, es decir, había disminuido un 19.32% con respecto a lo planteado originalmente (Gobierno Estatal, 1997: 22). Esto último por la disminución de áreas que se hizo tanto al Parque Metropolitano como al Parque del Arte, a los que se les asignaron 48.07 has y 13.57 has respectivamente. En muchos casos las áreas propuestas no cuadraron en las sumas finales expuestas respecto a los totales de la RETAQ, lo que habla también de la

¹⁹⁹ Para mayor detalle de la política de cambios al uso de suelo respecto a las áreas y ponderaciones en cada una de las unidades territoriales de la Reserva Territorial Atlixáyotl-Quetzalcóatl, ver en los anexos las Tablas 4 y 5.

improvisación con la que al parecer se manejaba la política de suelo. El posicionamiento del gobierno estatal había sido claro, cambiar los usos de suelo en la RETAQ incrementando las densidades habitacionales para “optimizar la superficie aprovechable” (Gobierno Estatal, 1997: 4). Las modificaciones a los coeficientes de uso y ocupación del suelo (CUS y COS), siguieron en años posteriores promoviendo una distinta utilización y densificación a las originalmente planteadas, lo que desataría la renta urbana.

Al año siguiente, el 18 de diciembre de 1998, Manuel Bartlett Díaz realizaría una segunda modificación. Los usos y destinos quedarían como sigue: Habitacional 476.73 has. Comercio y servicios turísticos 131.72 has. Vialidad estructuradora 144.57 has. Equipamiento urbano 224.98 has. Preservación ecológica 103.51 has. (Gobierno Estatal, 2000: 24). Además, como anteriormente hemos dicho, se integraron 869.33 has a la poligonal del PROSUB, pero fuera de la normativa de la RETAQ. Con dos modificaciones, Manuel Bartlett Díaz terminó su sexenio como el creador de un “gran proyecto de inflexión en el desarrollo urbano de Puebla”. El proyecto, originalmente, fue concebido como una salida a los problemas urbanos que la ciudad tenía a inicios de la década de los noventa. A través de los años quedó de manifiesto quiénes serían los principales beneficiados: el gran capital inmobiliario y al parecer, algunos funcionarios públicos implicados en los negocios desarrollados a través del poder.

Como hemos dicho, en el gobierno de Melquiades Morales Flores se modificó en tres ocasiones la política de suelo. Entonces se comenzaron a adecuar conceptos como el de la vivienda, la cual quedó clasificada en su mayoría como residencial de tipo medio y alto. En la modificación del año 2000 los usos quedaron definidos como sigue: Habitacional 431.33 has. Equipamiento 221.01 has. Comercio 167.73 has. Preservación 161.03 has, y Vialidades 100.13 has. (Gobierno Estatal, 2000: 24).

En las modificaciones del 2003 y el 2004, prácticamente se terminó con el proyecto del Parque Metropolitano al solicitar el cambio de uso de Preservación Ecológica por el de Equipamiento Educativo en una porción de éste. Allí se instalarían el campus del Instituto Tecnológico de Monterrey y el parque de diversiones Valle Fantástico en el predio UDU-SA-18, el mismo que sería fruto de la controversia por la pretendida y no lograda modificación en 2008, durante el sexenio de Mario Marín Torres.

Los cambios en 2003 quedaron como sigue: Habitacional 423.15 has. Equipamiento 228.95 has. Comercio 161.22 has. Preservación 162.38 has., y Vialidades 105.81 has. (Gobierno Estatal, 2003: 18). En 2004 fueron: Habitacional 429.22 has. Equipamiento 247.89 has. Comercio 155.52 has. Preservación 137.80 has, y Vialidades 111.08 has. (Gobierno Estatal, 2004: 20). Al crecer el área destinada a vialidades en 4.8% y disminuir un 15.14% las áreas verdes se privilegió, entre una y otra modificación, el uso del automóvil para la movilidad urbana en la RETAQ.

En 2008 en el sexenio de Mario Marín Torres, se pretendió hacer otra modificación que terminaría con el remanente del Parque Metropolitano y eliminaría el Parque del Arte mediante nuevos usos de suelo. La intervención de la delegación federal de la Secretaría de Desarrollo Social, ante la movilización social, revirtió la autorización estatal, emitiendo un estudio que contrapuso su factibilidad (SEDESOL, 2008: 1). Todo fue conocido como “el caso Henaine” de la Unidad de Desarrollo Urbano UDU-SA-18.²⁰⁰

Mediante estas reformas, el enclave territorial se convirtió durante los sexenios melquiadista y marinista, en un territorio de transferencia y negocio, fruto de la perversión a la política de suelo originalmente planteada. Así se dio paso a una estética arquitectónica y urbana en donde se priorizó el uso del automóvil y la imagen del consumo, destacando el neomodernismo de las fachadas prefabricadas de los edificios de comercio, liderados por el Centro Comercial Angelópolis.

La vivienda de interés social, que había sido inicialmente el objetivo de planificación en la RETAQ, tendría como nueva característica ser un fraccionamiento residencial cerrado, de tinte aspiracional en el escalamiento social, y con un equipamiento público que se redujo al maximizar el área de consumo. Por último, los beneficiarios iniciales y que de acuerdo al proyecto debieron haber sido incluidos, quedaron relegados no sólo del beneficio económico, sino del derecho a vivir en la nueva ciudad.

²⁰⁰ Dicho caso es expuesto en el Estudio 4288/08-Secretaría de Desarrollo Social, del 4 de noviembre de 2008. Al parecer producto de la complicidad y corrupción entre algunas autoridades federales y estatales, se planteaba una modificación que buscaba beneficiar al empresario Ricardo Henaine, un personaje ligado a Melquiades Morales Flores y Mario Marín Torres. En el año 2011 el gobierno estatal en medio de un conflicto legal le retira la posesión de dicho inmueble, y en el 2012 el gobernador Rafael Moreno Valle Rosas, termina con el proyecto de área verde que representaba dicho predio al plantear allí la construcción del Museo Barroco Internacional.

La ciudad privativa y de urbanización fortificada

El paisaje de la ciudad de Puebla cambió radicalmente. Así como en la primera mitad del siglo XX, con el auge de los fraccionamientos se había roto la ciudad del damero tradicional, imponiendo cuadrantes con rotondas, gloriets y camellones, en esta nueva etapa se enfatizaba la construcción de mercancías inmobiliarias cerradas, horizontales o verticales, un tipo de amurallamiento sintomático de la ciudad del miedo, “fortificando” el espacio urbano con su política vecinal de privatización, restricción y control social del espacio, incluyendo la concentración vehicular en un acceso único.

En este tenor, el poniente intermunicipal y las propiedades agrícolas aledañas, tanto sociales como privadas, estuvieran o no en la RETAQ, se habían convertido en un poderoso imán para los responsables de la expansión urbana: gobernantes, empresarios, agentes inmobiliarios y demás interesados en la producción de mercancías inmobiliarias. Apareció entonces un proceso de especulación sobre el suelo en los espacios intersticiales y zona de influencia de la RETAQ.

El discurso expropiatorio de la regularización y construcción de vivienda social se desvaneció ante los cambios a la política de suelo. El Estado había otorgado al capital privado la posibilidad de intervenir en el territorio por medio de la oferta inmobiliaria, por lo que las clases acomodadas de la ciudad vieron en esta nueva periferia de la ciudad, un lugar donde podían establecerse. Así se construyó un discurso simbólico apoyado en la relación de semejanza con el objeto que se representa. Es decir, la consolidación de las clases medias y altas poblanas por medio de la propiedad.

Para ello, se ofertaron productos inmobiliarios que tuvieron como modelo de aspiración los fraccionamientos Lomas de Angelópolis y La Vista Country Club, “Un nuevo concepto de vida”, según el lema de promoción del primero. El resultado fue la constitución de una nueva ciudad en base a fracciones de suelo condicionadas por su alto valor, por lo que la actuación del Estado fue la de definir quién podía vivir aquí. Fue una política de suelo que disminuyó la posibilidad del acceso, lo opuesto a lo originalmente planteado. En consecuencia la nueva ciudad, Angelópolis, se desarrolló al calor del mercado inmobiliario, de acuerdo a nuevas exigencias.

El característico diseño urbano de células y anchas vías curvas con camellones en lugar de cuadrantes y líneas rectas hizo de Angelópolis un lugar difícil de acceder, excepto con automóvil. La privatización espacial operaría entonces como un sistema de control disciplinario que, a través de la disposición de límites físicos como el amurallamiento vecinal, el sistema de acceso y las vialidades resultado de la disposición del diseño urbano, interfirió en la vida urbana estableciendo orden y control entre las personas que habitan y visitan el lugar.

Además del desarrollo de los conjuntos residenciales, el sistema privativo de ciudad quedó bajo la custodia arquitectónica de otros proyectos que definieron el espacio de la RETAQ, y en específico el del corredor Atlixcáyotl. Entre ellos tenemos las torres La Vista, La Quinta, D Argent, Titanium, Nducha, JV y Adamant, edificios a cuyos espacios se integrarían zonas de recreo, confinadas al uso de los que habitan o utilizan dichas edificaciones. Se desarrolló así una verticalidad asociada a la trayectoria de las vías rápidas, principalmente en los nodos de intersección de la Recta a Cholula y la Vía Atlixcáyotl con el Periférico Ecológico. Los usuarios tendrían acceso a una oferta de consumo a través de un conjunto de tiendas de autoservicio, boutiques, restaurantes, agencias automotrices, hoteles como el Camino Real y el Fiesta Inn. Además de centros comerciales como La Isla, Plaza Millenium y Palmas Plaza, que son posicionados por el Centro Comercial Angelópolis y sus tiendas ancla: Sears, Sanborns, Liverpool y Palacio de Hierro, contando con un anexo de alto consumo llamado Luxury Hall.

En el rubro educativo se edificaron, además del Instituto Andes, los campus de la Universidad Anáhuac, la Universidad Iberoamericana, la Universidad del Valle de México y el Instituto Tecnológico de Monterrey. En salud se construyeron el Hospital Ángeles y el Hospital Puebla. Es decir, tenemos elementos que fueron respuesta a un equipamiento planteado como público originalmente, pero que terminó, al igual que en el caso de la vivienda, privatizado. El gobierno estatal también participó construyendo edificaciones institucionales, entre ellas las instalaciones de SICOM, hoy Puebla TV, la Ciudad Judicial, obra del arquitecto Federico Bautista, el Centro Cultural Siglo XXI, del arquitecto Pedro Ramírez Vázquez y, en los últimos años, el Centro integrador de Servicios CIS. En referencia a esta nueva ciudad que llamamos privativa, señala Valverde:

“La ciudad legal se establece a partir de Planes y Programas del Gobierno Municipal o Estatal (...) el proyecto desbordó los límites del espacio edificado sobre terrenos ejidales (...) Esta es la ‘nueva’ ciudad, un trozo de espacio territorial proyectado para las actividades de una clase social, con gran capacidad de consumo, que exigía la introducción de un programa funcional que la ciudad ‘consolidada’ había dejado de cumplir. Con sus edificios acristalados, anuncios espectaculares y de última tecnología, estas expresiones individualizantes de la arquitectura contemporánea se venden así mismas, ofreciendo objetos de lujo y confort” (2005: 175).

Así vemos que durante los doce años de los gobiernos de Melquiades Morales Flores y Mario Marín Torres se consolidó el proceso inmobiliario iniciado con Manuel Bartlett Díaz sobre el suelo rural. Todo este proceso, a lo largo de la periferia poniente, fue consecuencia del Megaproyecto Angelópolis, el cual desplazó y excluyó a los habitantes originales de la zona, campesinos que en su mayoría sucumbieron ante los cambios en los usos y destinos del suelo por el arribo del mercado inmobiliario, el cual, a su vez, coadyuvó a la terciarización elitista del territorio.

La localización y conexión de Angelópolis sería un elemento estructural para el éxito de la renta urbana. Por medio de los dos ejes de camino, la Recta a Cholula y la Vía Atlixcáyotl, la RETAQ se convirtió en punto medio entre el centro y la periferia, pero además, en elemento de cohesión del intersticial poniente por medio de la unión de estos dos ejes rectos, primero a través del Periférico Ecológico en el borde externo y después mediante el Circuito Interior en el borde interno, contando además con el Boulevard del niño Poblano y la Avenida de las Torres como venas transversales. Al final se concretó un proyecto donde se emparentó la planificación con el negocio y la ganancia.

La relación centro-periferia del proyecto de ciudad supuesta, y la relación real de la zona de Angelópolis, se convirtieron en polos antagónicos. La buena dotación de servicios públicos, la construcción de infraestructura, y el traslado de actividades públicas propias del Estado, fortalecieron a la zona como un elemento significativo que transformó y convirtió a la metrópoli poblana en sinónimo de desarrollo, aunque desafortunadamente privó del derecho a la ciudad a la mayoría de la misma, al diferenciar la inversión pública y mantener el mismo esquema urbano en el resto de las poblaciones implicadas en el Megaproyecto Angelópolis.

6.3. El espacio concebido y el concretado

La ciudad de Puebla contaba para el año 2010 con 1,434,062 habitantes y una extensión de 223.94 km². Alrededor de 45,639 personas, es decir el 3.18%, viven en la UDUU,²⁰¹ la principal célula de suelo de consumo de la RETAQ. La UDUU y el corredor de la Recta a Cholula habían quedado en segundo plano frente a la intensa comercialización del suelo de la UDUU y la Vía Atlixcáyotl. El PROSUB, la RETAQ, la UDUU y la UDUU, como elementos de la poligonal espacial, se habían convertido en mecanismos territoriales de un solo tipo de acciones: la conformación y apropiación de los beneficios de la renta urbana a lo largo de un eje vial, producto de la inversión pública en infraestructura, cuyos efectos útiles, selección y concentración de capital, deliberadamente habían sido promovidos por el Estado a lo largo del proceso de planificación del espacio (Cisneros, 1987:29).

En el contexto de la nueva dimensión globalizadora que adquiriría la ciudad bajo la consolidación de la política de regionalización, la terciarización económica había hecho de la UDUU un *cluster* de servicios,²⁰² que pretendidamente llevaba a los hechos el discurso de competitividad y modernidad del proyecto estatal de planificación. El beneficio social bajo el cual se había argumentado la conformación de la RETAQ había quedado marginado ante los beneficios económicos de la comercialización del suelo, acción que además, contribuyó a la segregación residencial, conformando lo que hemos llamado la ciudad privativa y la urbanización fortificada.

Así el proyecto que debió romper con el rezago en servicios, vivienda e infraestructura que obstaculizaban el desarrollo de Puebla, no fue sino una política que creó y recreó la expansión territorial del sistema capitalista. La política imperante,

²⁰¹ Dato según INEGI en el censo de 2010 mediante el AGEU (Área Geo Estadística Básica) respectiva.

²⁰² Si bien el término *cluster* se refiere a procesos económicos, es un concepto intrínsecamente territorial con dinámicas económicas existentes detrás de la creación del espacio físico. Michael Eugene Porter profesor de la Universidad de Harvard presenta por primera vez el concepto de *clusters* como una concentración geográfica de industrias inter-relacionadas o actividades especializadas en un campo particular. En el caso de Puebla, la RETAQ articularía el crecimiento físico y las transformaciones económicas neoliberales, con lo que Angelópolis se convirtió en el espacio concentrador de servicios dentro de una serie de flujos de consumo de servicios de salud, educación, hoteleros y comerciales como consecuencia del impacto de la renta urbana.

fundamentada en la regionalización como articulador de una amalgama territorial en el que el beneficio se debería reflejar en el progreso del todo territorial y de cada individuo residente en ella, hizo que, en el contexto de la globalización, el término región se convirtiera en sinónimo de empresa (Boiser, 2006: 8). Además, el negocio del suelo fue para unos cuantos como parte del proceso de descomposición del Estado.

Aparecía una nueva estrategia urbana cimentada en la idea de recomposición moral del Estado y no en la premisa neomodernista del megaproyecto urbano, en la que además, se escenificaba una lucha de poderes alrededor del uso del espacio. En este tenor hacemos eco de la visión de Lefebvre sobre la producción del espacio (Oslender, 2010: 4). Para él, el espacio es político, dado que en su construcción se escenifica una constante lucha de poderes por las múltiples visiones ideológicas que en él se desarrollan. La perspectiva es que el espacio no sólo se ha construido desde una visión, sino también bajo una acción de intervención del poder ante lo que representa como sitio simbólico, lo que puede resultar en una provocación que detona el conflicto.

Para Lefebvre (2013: 96) el espacio de poder, es aquel en el que el poder aparece como planificador del espacio y donde importa el espacio como totalidad. Por lo que atendiendo a su teorización sobre el espacio y la ciudad, podemos decir que el espacio como sitio político, entendido como la porción territorial, es el lugar donde se escenifican las relaciones de poder y sociales, por lo que la ciudad y el espacio que ésta ocupa, debe considerarse fruto de una visión de planificación que sería lo que Lefebvre llama el espacio concebido, y que a la vez, como acción de intervención, se asume como producto de consumo de lo que será por él nombrado como el espacio vivido (Ibíd.: 97).

Con estas reflexiones hemos querido iniciar la discusión sobre lo que el espacio de la RETAQ representó como escenario de lucha y legitimación moral entre los distintos actores políticos que construyeron el orden social y económico del lugar. Ahí, lo político y concebido, es decir el suelo y su uso y destino, representó una disputa por lo vivido, lo que en el contexto de la nueva ciudad, fue la práctica espacial de la materialización inmobiliaria. Ese nuevo producto fue también resultado de la codificación del Estado de lo que debía representar la porción espacial cedida por el Estado para los habitantes, usuarios, planificador y desarrollador inmobiliario.

El negocio de la enajenación del suelo

La relación entre el Estado y el capital, entendida en este caso como la producción inmobiliaria a través del poder, es un proceso que cambia, se compone, recompone y descompone, conforme los actores de ambas partes se suceden y transforman de acuerdo al momento político, momento que no equivale a los tiempos de la ciudad. En Puebla la corrupción ha generado un territorio con intereses encontrados y conciliaciones difíciles (Patiño, 2005: 13), los cuales al parecer, sólo se resuelven cuando se genera la acción racional entre los dos implicados y que es la de fusionarse como método de solución al derecho solicitado (Malem, 2002: 45).

En el proceso de descomposición moral la ciudad es vista como un negocio en donde la malversación de fondos públicos, la prevaricación y las exacciones ilegales, como acciones de corrupción y para beneplácito de los que las entretejen, se pueden monopolizar desde el poder y desde distintas estructuras jerárquicas. Pero además, este tipo de actuar sirve para deslegitimar al adversario político y justificar lo aparente y correctamente aplicado y, por lo tanto, limpiado.

Es un gobierno estatal de doble moral, ya que si bien por un lado se evidencia al político comprobando sus nexos con ciertos personajes indeseados, al parecer sólo se hace patente cuando los comportamientos punibles del que es adversario interfieren con los intereses del que parte como juez de la ética y pregonero de la moral. Las subsecuentes acciones como el no castigo al infractor, evidencian que sólo se realiza un intercambio de los participantes en el negocio.

En este contexto la RETAQ, como recurso territorial público, resultó ser un negocio desde que fue concebida. Revisando todo el proceso diremos que desde Mariano Piña Olaya se había lucrado con las expropiaciones de la tierra ejidal. Durante ese gobierno, a pesar de que persistía el conflicto social y sin que la federación transfiriera los terrenos al gobierno estatal, el gobernador vendió terrenos a instituciones y organismos privados, los cuales aun cuando supuestamente habían asegurado la propiedad de dicho suelo, la no resolución de la expropiación los ponía en la incertidumbre jurídica de lo que supuestamente ya habían adquirido. Nuevamente traemos como referencia el artículo

publicado en 1992 en la revista Proceso,²⁰³ donde se menciona la entrega selectiva de la tierra con la que al parecer actuó el gobernador en la enajenación de predios:

“Piña Olaya sin que se hubiera expedido el decreto de expropiación, donó 24 hectáreas a las universidades Iberoamericana y Cumbres y a la Escuela Libre de Derecho (...). Las universidades Iberoamericana y Cumbres construyeron de inmediato (...) La Escuela Libre de Derecho frenó los trabajos de edificación cuando los campesinos se ampararon. (...) Cuando surgió el problema legal y se discutieron los beneficios de las expropiaciones, el gobierno estatal se apresuró a edificar el Hospital del Niño Poblano” (Aguirre, 1992: 20)

En general el gobierno de Mariano Piña Olaya y su actuación en la enajenación de suelo del proyecto de la reserva territorial se caracterizó por la corrupción y la entrega de suelo a los amigos. El gobierno de Manuel Bartlett Díaz, deshizo algunos de los negocios de su antecesor y conformó un nuevo ordenamiento jurídico que generó nuevas condiciones del juego entre el Estado y el capital. No se conocen casos que puedan sostener la tesis de que el gobierno de Bartlett actuó en componendas turbias con personajes indeseados. Sin embargo, el hecho de que haya sido el creador de un megaproyecto urbano presumiblemente planeado, pero que a su vez haya promovido modificaciones al mismo, cambiando las densidades de uso del suelo para construir mayor cantidad de vivienda residencial, privilegiando además el uso de suelo comercial, lo hace blanco de cuestionamientos en torno a cuál fue el papel de su gobierno.²⁰⁴ Si al parecer no se encontraba coludido con personajes y organismos privados e indeseados, ¿por qué promovió cambios a la política de suelo de la RETAQ?

La serie de cambios a favor del negocio que representaba la enajenación de predios, terminaron por concretarse en los gobiernos de Melquiades Morales Flores y Mario Marín Torres. La pretendida recomposición de la política de suelo de la RETAQ,

²⁰³ Revista Proceso No. 843, 28 de diciembre de 1992. “Quiere pagar 300 millones por tierras que valen 45,000. Proyecto de Piña Olaya para hacer con amigos ‘la nueva Puebla’ en predios ejidales”.

²⁰⁴ En los últimos años, Manuel Bartlett Díaz ha sido crítico de las enajenaciones que hicieron sus sucesores en el gobierno estatal con predios de la RETAQ, varios periódicos han cubierto su postura, entre las notas periodísticas tenemos: En “El Sol de Puebla” el 10 de febrero de 2011: “Donar al Teletón es tan ilegal como hacerlo a Henaine: Bartlett”. En “La Quinta Columna” el 29 de agosto de 2011: “RMV debe recuperar todo el Parque Metropolitano”.

no había sido sino un discurso moral de doble sentido ante la posibilidad del lucro para comercializar cualquier posible retal de suelo. Se desataron nuevos casos de escándalo en torno a lo que se podrían llamar los predios de la discordia del botín del suelo.

Varios fueron los casos. Durante el gobierno de Melquiades Morales Flores, el predio del Parque Metropolitano fue dividido en dos fracciones, una se enajenó al empresario Ricardo Henaine Mezher y en ella construyó el Parque de diversiones Valle Fantástico. La otra se otorgó a empresarios regiomontanos que edificaron el campus del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Su gobierno también otorgó suelo a los Legionarios de Cristo para construir un campus de la Universidad Anáhuac. En el gobierno de Mario Marín Torres se enajenaron predios al grupo empresarial de Olegario Vázquez Raña para edificar el Hospital Ángeles, un inmueble del Grupo Imagen y la vialidad de acceso al nosocomio; dicho personaje además ya contaba con un predio en la RETAQ donde había edificado el Hotel Camino Real.

Después de que, al parecer de manera desinteresada, cada gobernador revirtió el “negocio de unos cuantos”, recuperando predios y cuestionando el papel de su predecesor en cuanto a la manera en la que se negoció con la RETAQ, al haberse convertido en botín de los mejores postores,²⁰⁵ el lucro con lo público parecía permear nuevamente a la administración estatal en turno. La doble moral con la que se manejó la política de suelo en el importante banco de tierra que representaba la RETAQ había hecho su aparición en medio del escándalo de los predios “recuperados” a favor del beneficio colectivo. Este acercamiento a lo que fue el proceso de descomposición del gobierno estatal en la enajenación del suelo de la RETAQ permite dimensionar la manera que un recurso tanpreciado como el suelo se convierte, mediante el argumento del beneficio colectivo, en un producto de codicia privada a la sombra del Estado.

²⁰⁵ Según el Programa Institucional 2005-2011 del Fideicomiso de la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl, para el año 2005 se habían comercializado 1,000,000 de m² de predios propiedad del gobierno estatal localizados en la RETAQ, a través de la autorización del Comité Técnico del Fideicomiso. De las 1,081 hectáreas de la RETAQ, se habían integrado 276.00 has más al patrimonio del Fideicomiso de la Reserva, de las cuales, 146.80 has eran para venta, 57.0 has para donaciones, 13.23 has para comodatos, 14.50 has estaban en litigio, 5.31 has requerían de regularización, 15.33 has se destinarían a áreas verdes y, 7.88 has eran predios disponibles (GEP-COPLADEP, 2005: 7). El gobierno de Mario Marín Torres vendería casi el 95% de lo dispuesto en su gobierno.

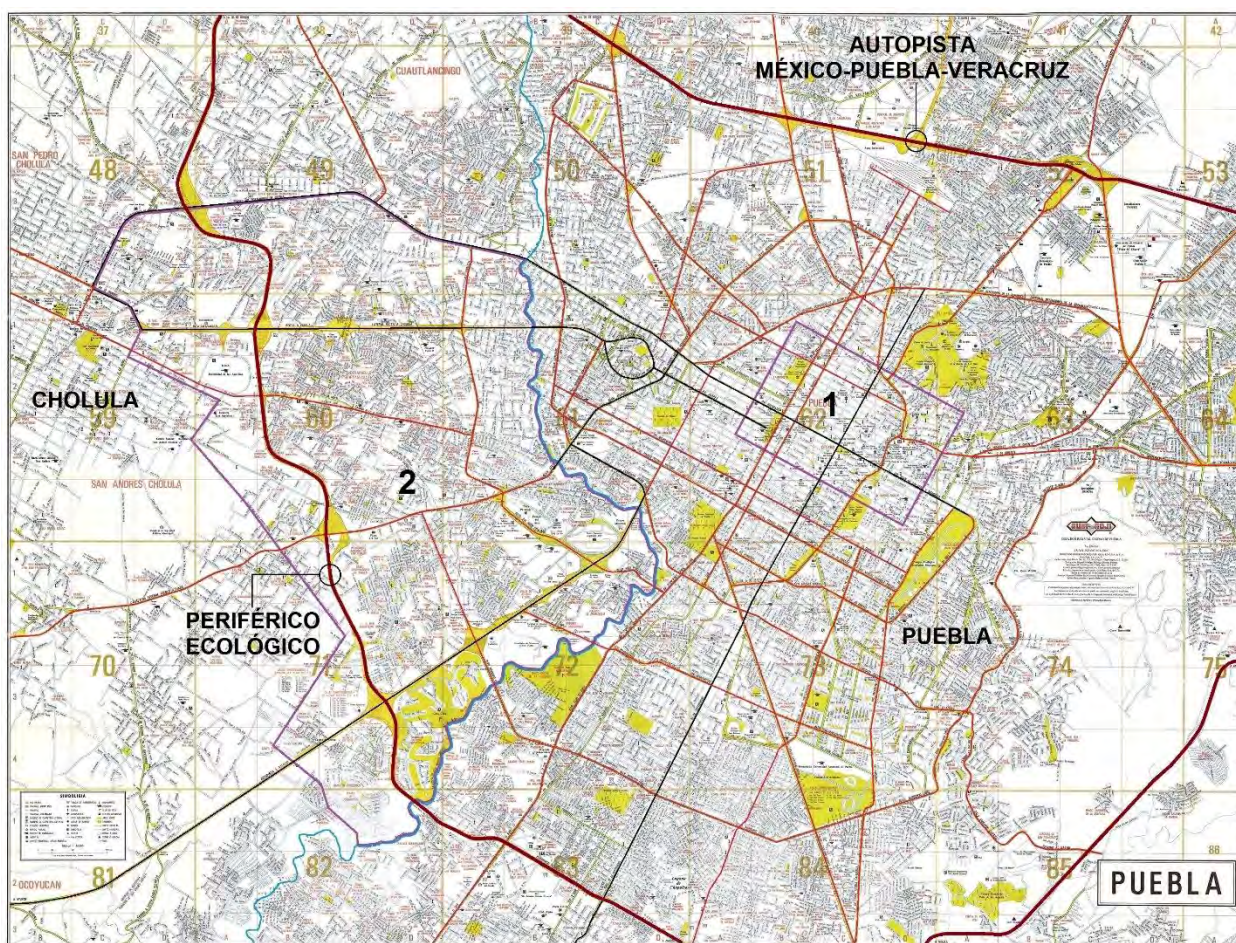
La política de derroche de suelo

En la ciudad de Puebla en 1970 había 17,591 personas por km², en 1980 había 8,447 personas por km², para 1990 subió a 9,293 personas por km², en el 2000 bajó a 7,434 personas por km², para el 2005 esa cantidad disminuyó a 6,850 por km², y para el 2010 ya eran sólo 6,404 personas por km². Conforme los años pasan la población crece, la mancha urbana se expande, la densificación decrece y la política de suelo es síntoma de un mayor derroche de un recurso tanpreciado como el suelo ante la imperiosa necesidad social de la vivienda.

Dicho despilfarro se ha fincado principalmente a costa del suelo rural, acción que ocurrió principalmente en las últimas cuatro décadas del siglo XX y que propició el crecimiento extensivo de la mancha urbana, la cual llegó para el año 2010 hasta las 22,393.53 has de superficie, (Plano 30) cantidad gravosamente notoria respecto de las 2,282.81 has de 1970, un incremento total de 880.96% (Gobierno Municipal, 2014: 193). Así, de 1970 al 2010, la zona urbana aumentó 20,110.72 has, el equivalente a urbanizar diariamente 1.37 has durante esos 40 años.

Este dato concuerda con la aseveración de Cabrales (2007: 4-5), respecto a que la ruralidad de la zona conurbada de la ciudad de Puebla fue paulatinamente desplazada por el crecimiento de la ciudad, en donde el 66% de la superficie transformada en zona urbana provino de las tierras agrícolas, hecho que representó no solo una expansión acelerada de la zona urbana, sino como señala el autor, la pérdida de las mejores tierras de cultivo; lo cual acabó por desplazar la agricultura a tierras menos productivas y el consecuente traslado del campesinado hacia otros territorios.

Es a su vez una forma de ver la lucha rural y urbana como un modo de progreso hacia lo neomodernista, en donde se mantiene la precariedad rural pero da paso a las benevolencias de la ciudad, aunque sean dos realidades diferenciadas y polarizadas (Patiño, 2004: 132). Es lo que da el título al ya mencionado artículo periodístico de Mastretta: “Milagro en Puebla: el fracaso de la planeación urbana”, lo que es también, un recorrido por los proyectos de ordenamiento urbano y territorial de la Angelópolis, cuya caracterización, ha sido el despojo y especulación sobre la tierra rural.



Plano 30.- Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla en 2012. Autor: Agustín Palacios Roji García y Joaquín Palacios Roji García. Modificaciones propias. Fuente: Red Vial Ciudad de Puebla. Séptima edición. Fecha de impresión 15 de marzo de 2012. Escala 1:20,000. Guía Roji.

Notas propias: Se enfatizan los principales ejes viales actuales además del circuito envolvente compuesto por la Autopista México-Puebla-Veracruz y el Periférico Ecológico. Así mismo se señala los siguiente: 1. En el recuadro se enmarca lo que es hoy la zona central de la ciudad de Puebla, la misma que aparece como la totalidad urbana en los planos de principios del siglo XX. 2. La magnitud urbana que representó el Programa Subregional de Desarrollo Urbano para los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula, así como la esfera de influencia de la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl, puede visualizarse con la comparación de la poligonal normada por el PROSUB contra lo que era y es hoy la ciudad de Puebla en su contexto metropolitano. El señalamiento que hacemos, es con la única pretensión de mostrar la relación en tamaño entre manchas urbanas y las diferencias morfológicas a raíz de lo que podemos llamar: la gran oportunidad de planificación urbana y territorial derrochada.

Patiño (Ibíd.: 133) señala que en medio de esta realidad rural, existe un discurso gubernamental que pretende negar el campo y la forma de vida campesina. Ello a pesar de que la ruralidad constituye uno de los rasgos de la zona conurbada de la ciudad de Puebla y el estado. Tan solo la zona de influencia del Megaproyecto Angelópolis, es decir la de la conurbación de 1994, se compone por aproximadamente 122 localidades rurales con menos de 2,500 habitantes.

Contrario a creer que el núcleo rural se ha ido integrado al tejido urbano, la política de suelo implementada por el gobierno estatal a través de la RETAQ, impidió su inclusión limitando el acceso urbano a favor de los más privilegiados, ocasionando el desprendimiento de la propiedad rural a favor de la renta urbana y generando una rearticulación de las actividades que sucedían al interior de estos territorios, ahora vueltas parte de su exterior. Es decir lo rural quedó fuera del entorno apabullante de la ciudad. Esto puede traducirse como la negación de que progreso y modernidad no acompañan por igual a lo urbano y lo rural.

Por lo que hemos visto, la ocupación del suelo rural a favor de lo urbano no fue precisamente un proyecto de planificación regulado y normado. El irracional uso de suelo provocó que en el periodo de 1970 al 2010, y principalmente en tierras ejidales, se generaran alrededor de 180 asentamientos irregulares en una superficie de 76.1 km², los cuales representan el 35% del total urbano de 223.94 km² (Gobierno Municipal, 2014: 193). Estos núcleos poblacionales que debieron ser limitados mediante proyectos como la reserva territorial, hasta el día de hoy se encuentran en proceso de regularización por no decir también de expansión.

En este dispendio del suelo, habrá que considerar los 20 km² que había en el año 2005 de los llamados predios baldíos, ubicados dentro o contiguos a la traza urbana, principalmente en colonias periféricas del norte, sur y poniente de la ciudad. A su vez, a estos predios se sumaban los 9.13 km² de terrenos que se tenían para el año 2006, sin un aprovechamiento urbano consolidado y cuya característica, era el asentamiento disperso. En conjunto, estos espacios representaban el 13.01% del total de la mancha urbana del año 2010, representando ambos una carga para la administración urbana y siendo sujetos al proceso especulativo del suelo (Gobierno Municipal, 2001: 8).

Otro hecho relevante es el caso de los 6.99 km² del Centro Histórico. En 2005 este contaba con 54,475 habitantes, producto del despoblamiento en el cual migraron 241,507 habitantes de 1982 al año 2010. Es decir, durante 28 años hubo una pérdida de 8,625 residentes por año, mientras que dos de cada diez viviendas quedaron abandonadas (Ayuntamiento de Puebla, 2013: 25-35). Entonces, si la densificación decreció y esto era un hecho recurrente desde hace 30 años ¿Por qué se continuó con una política de despilfarro de suelo teniendo recursos hacia dónde dirigir la política de vivienda?

Lo que percibimos es una política de planificación urbana que genera una necesidad territorial producto de un problema social, como la escasez de vivienda social y popular principalmente, pero en donde las élites política y económica, por medio de la camaradería de la ventaja y beneficio mutuos, han desarrollado una política depredadora de los recursos naturales sin importar quién o qué resulte afectado. Es una constante búsqueda de ganancias sin ofrecer nada a cambio, más que el alegato del discurso como un cargo lucrativo ante los beneficios particulares esperados.

La generación de proyectos para lo que en sentido estricto y de acuerdo con números estadísticos, no hace falta, es también producto de un sistema gubernamental que en el caso poblano, durante años no ha tenido necesidad de generar mecanismos de consulta para la elaboración de los programas urbanos (Quintero, 2005: 39). La exposición de ideas que expongan necesidades reales buscando resolver las problemáticas urbanas, no resulta sino una idealización ante la escasa capacidad de intervención de la sociedad.

Estas condicionantes han contribuido al derroche de suelo que en el caso de Puebla, parece pasar por el visto bueno de las autoridades ante la aparente falta de una política de control y regulación estricta de dicho recurso, pero sobre todo, ante la inoperancia en la solución de un problema de necesidad básica y desde siempre presente, la escasez de vivienda. A raíz de esta condicionante los sectores sociales abandonados generan la problemática urbana, con la indiferencia de las instancias sociales que coadyuvan a agravar el problema. Así, la ciudad se convierte en territorio de apremio y apuro, pero de falta de compromiso ante los problemas urbanos, en un proceso político donde el derroche de suelo sigue persistiendo.

CONCLUSIONES

En el año 2000, el suelo urbano de la ciudad de Puebla sin considerar el todo metropolitano representaba ante el total municipal, el 31.89%, para el 2010 ya era del 41.11%, el incremento de 28.91% en diez años desnudaba, más que el intenso uso de suelo, el despilfarro que se hacía de este recurso, sobre todo considerando que en el mismo lapso la densidad de habitantes decreció 13.85%. Al parecer las lecciones aprendidas en cuestión de planificación si bien habían quedado resumidas en el papel de las normas,²⁰⁶ no quedaron del todo reflejadas en el proceso de regulación, control y administración que se le dio al suelo, con lo que la construcción del territorio urbano por medio del discurso del poder,²⁰⁷ fue una síntesis del proceso capitalista de comercialización del espacio público y social desarrollado a raíz de una política de uso selectivo del suelo, a su vez, resultado de la quimera político-discursiva donde el límite fue la actuación e intereses que ejerció el mercado sobre el Estado, para la concreción ideológica de lo que debía de ser el espacio de la neomodernidad (Lámina 11).

La crítica a este proceso de producción del espacio surge del hecho de la variante discursiva del sitio como proyecto, el cual, parte del lugar para la construcción social, pero que en concreto no es sino producto de la pretensión trivial sobre el espacio, es decir, el espacio de la materialidad, entendida no solamente como la concreción física, sino como la intangible banalidad, con lo que finalmente se consolida, el palpable lugar del dominio y de los intereses ideológicos y principios económicos. Bajo este señalamiento del espacio como quimera discursiva, lo que exponemos es que la política de suelo de la RETAQ, fue una demostración de la contrariedad política que representó el proyecto de ordenamiento urbano como eje de la configuración espacial. Ante este hecho, el moldeamiento en los usos y destinos del suelo generó un nuevo propósito que podemos decir fue una reconfiguración espacial en donde el suelo, fue foco inmobiliario permanente de la producción y reproducción del capital (Lámina 12).

²⁰⁶ Para mayor análisis del comportamiento de la política pública en el periodo, consultar el Cuadro 6 al final de estas conclusiones.

²⁰⁷ Para mayor análisis del momento y accionar espacial en el periodo, consultar el Mapa 6 y la Figura 6 al final de estas conclusiones.

Este proceso de conciliación de beneficios entre el Estado y el capital se compuso y descompuso conforme los actores de ambas partes se sucedieron y cambiaron, de acuerdo al momento político, no al tiempo de la ciudad. Al recalificarse el espacio público y social a favor del mercado privativo y comercial, la política de suelo de la RETAQ contribuyó a crear una estructura espacial de desigualdad mediante el control social del espacio, no solo del proyecto mismo, sino de la totalidad periférica del poniente de la ciudad. Este territorio sería el sitio de condicionamiento socio espacial por medio de la desaparición del espacio social y público como proyecto.

Este accionar no habría sido posible sin el moldeamiento del uso y destino del suelo, la turbia componenda entre gobierno y capital. En este sentido, menciona Patiño, (2004: 13) en Puebla la corrupción es una especie de “ética”, al ser un territorio desde siempre con intereses encontrados y de difíciles conciliaciones. Sin embargo como expone Malem (2002: 45), al parecer los procesos sólo se resuelven cuando se genera la acción racional entre los implicados y que es, la de fusionarse en el soborno como método de solución al beneficio solicitado.

Este medio alternativo de negociación, al parecer contribuyó a lo que podríamos decir fue una transgresión al proyecto como norma para intervenir sobre el uso y destino del suelo de la RETAQ y los programas de ordenamiento territorial y urbano en este periodo. Durante los doce años de los gobiernos de Melquiades Morales Flores y Mario Marín Torres, se robusteció el proceso de reajuste a la política de suelo del proyecto original, hecho que ya había sido iniciado desde la época del gobernador Manuel Bartlett Díaz y que no era sino una causa inmobiliaria a favor de los intereses del capital que redefinían el propósito social del Megaproyecto Angelópolis.

El proceso de reajuste del megaproyecto complementó los añejos proyectos de zonificación de 1952 y 1959, a partir de organizaciones espaciales de lo que Valenzuela (2003: 45) denomina *zoning* de segunda generación, y mediante las cuales, el proyecto urbano se volvería una realidad de ciudad privativa. De esta manera, se impuso un proceso de planificación en donde hay un urbanismo que impone la división de la ciudad en sectores diferenciados a partir de un esquema de segregación y fragmentación urbana, lo que a su vez implicó la reinterpretación del producto inmobiliario.

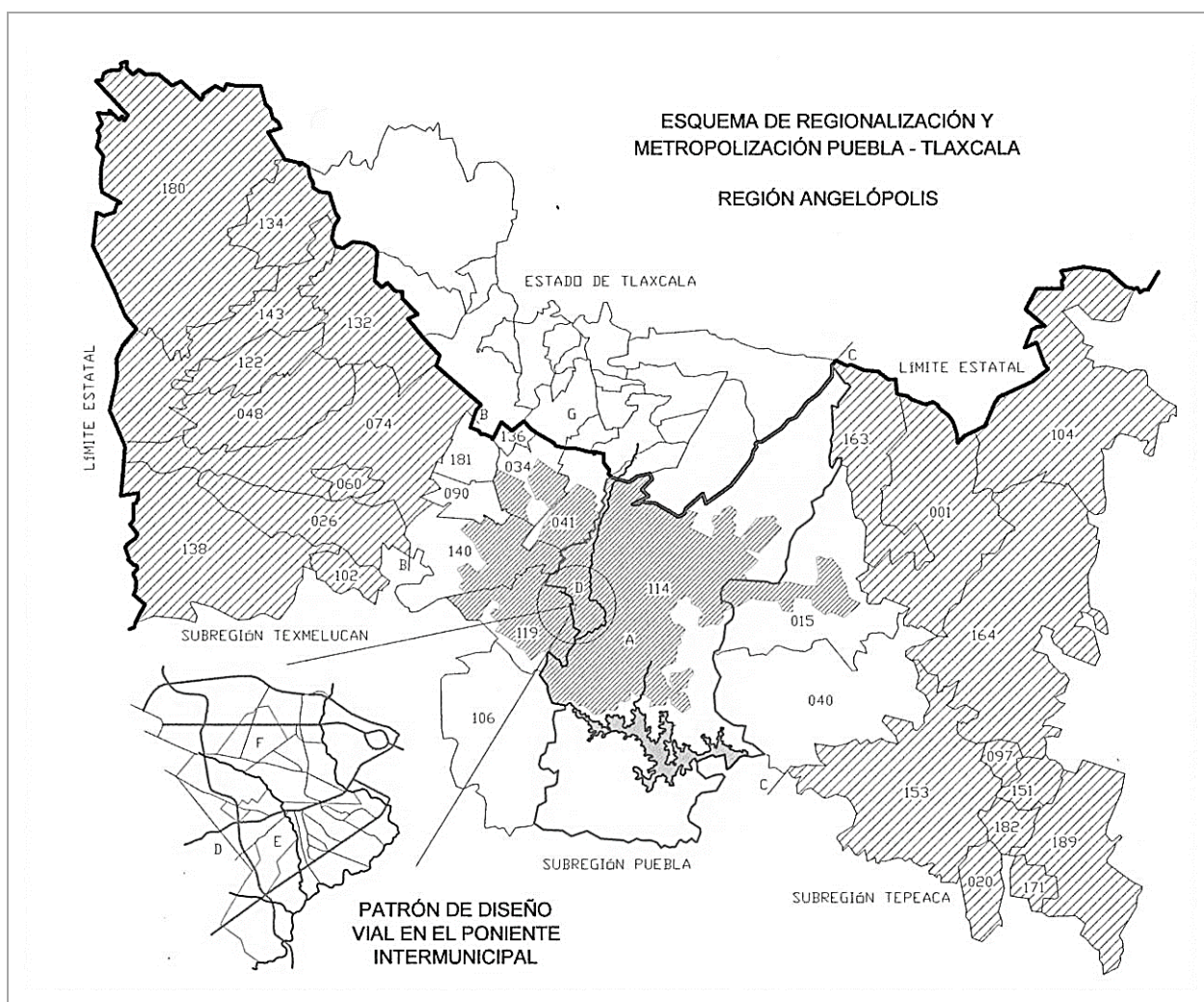
Mediante el moldeamiento a la política de suelo, el Estado se convirtió en agente de intermediación de suelo público a favor del privado. Con lo que partir de la necesidad capitalista de exponer el producto de consumo, apareció un elemento que en términos prácticos fue la base discursiva del proyecto social y la base material del proyecto comercial: la vivienda y su interacción en el espacio. Por lo que si bien los cambios en los usos y destinos del suelo secundaron la terciarización del espacio por medio de las actividades que allí se fueron planteando, el componente toral del gran proyecto urbano siempre fue la vivienda, la cual dejó de ser un proyecto social para constituirse en un proyecto comercial. Con esto podemos afirmar que desde un inicio la inclusión social conceptual en el discurso no fue sino producto de la perversión del argumento gubernamental, legitimando las acciones jurídicas sobre un espacio rentable.

Con toda esta carga de condicionantes, en el poniente de la ciudad de Puebla la expansión puede definirse como la de la periferia que, como producto de la conversión de tierras de índole a rural a urbana bajo la directriz del mercado inmobiliario, concretó una urbanización dispersa y sectorizada bajo la cara de la dinámica económica y su agente inmobiliario, la política pública de planificación. La recapitulación nos permite ver, la cara urbana que se había labrado a lo largo de los años en la ciudad a través de un sistema de planificación que generó suelo urbano fundamentado sobre todo en el gran proyecto viario que a su vez dislocó el centro y la periferia.

Así, lo que privó en Puebla, fue una política de élites política y económica bajo una característica centralizadora y autoritaria de la administración pública y el predominio jurisdiccional de un sistema urbano que surcó por diversas escalas.²⁰⁸ En resumen, hay una tendencia durante todos estos años a la privatización y segmentación del espacio ante el recurrente avance de los mercados mediante el sistema urbano, que no es, sino una de las caras de la interminable cadena de consumo del capitalismo.

²⁰⁸ La ciudad de Puebla es actualmente epicentro en el que se configuran y definen sistemas urbanos de distinta escala, desde el territorio local en el que se asienta llamado municipio y sobre el que ejerce dominio político-administrativo sobre sus 17 Juntas Auxiliares, hasta ser el centro neurálgico de la llamada Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala en el que confluyen 20 municipios del estado de Tlaxcala y 18 del estado Puebla, sin dejar pasar la regionalización impuesta por el gobierno estatal y en donde influye directamente en 17 municipios aledaños mediante la llamada Región Angelópolis.

Mapa 6.- La ciudad y su relación con el territorio 1999-2011



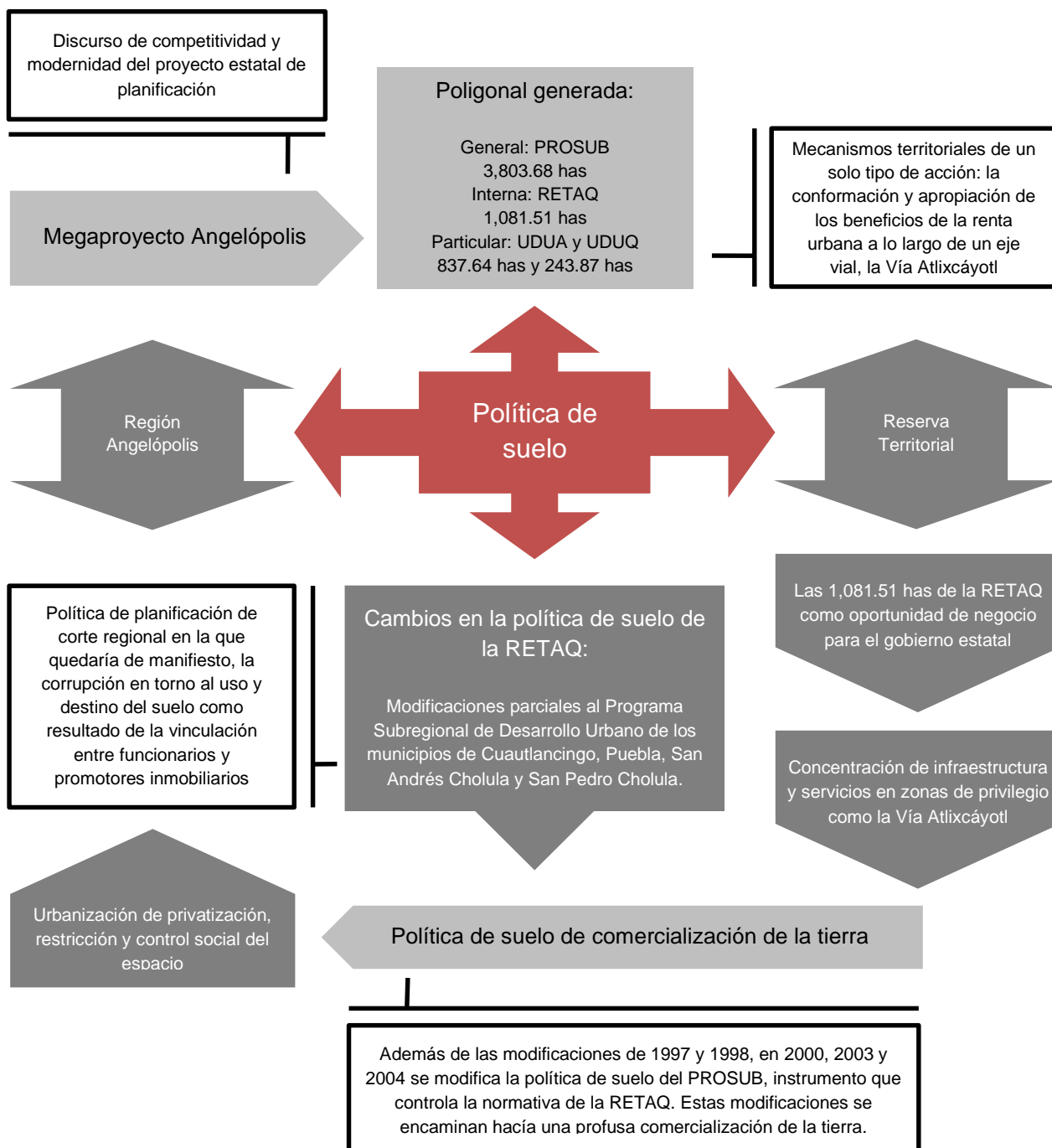
Política de regionalización y metropolización

114 Municipio de Puebla	048 Chiautzingo	119 San Andrés Cholula	151 Santo Tomás Hueyotlipán	189 Tochtepec
001 Acajete	060 Domingo Arenas	122 San Felipe Teotlalcingo	153 Tecali de Herrera	A Mancha urbana 2011
015 Amozoc	074 Huejotzingo	132 San Martín Texmelucan	163 Tepatlaxco de Hidalgo	B Límite Subregión Tex-Pue
020 Atoyatempa	090 Juan Crisóstomo Bonilla	134 Matías Tlalancalca	164 Tepeaca	C Límite Subregión Pue-Tep
026 Calpan	097 Mixtla	136 San Miguel Xoxtla	171 Tepeyahualco	D Polígono PROSUB
034 Coronango	102 Nealtican	138 San Nicolás los Ranchos	180 Tlahuapan	E Unidad Atlixcáyotl
040 Cuautinchán	104 Nopalucan	140 San Pedro Cholula	181 Tlaltenango	F Unidad Quetzalcóatl
041 Cuautlancingo	106 Ocoyucan	143 San Salvador el Verde	182 Tlanepantla	G Municipios de Tlaxcala

Nota: La representación espacial se realizó considerando la división política actual del estado y el municipio de Puebla. Las claves asignadas a los municipios referidos en la tabla, corresponde con la señalada por el INAFED (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal).

Fuente: Elaboración propia.

Figura 6.- Esquematización del accionar espacial 1999-2011



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 6.- Comportamiento de la política urbana y territorial 1999-2011

Año	Ley o programa	Síntesis analítica
1999	Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005	Se identifica por primera vez a la Región Angelópolis, enfatizándose la necesidad de fortalecerla como el polo de desarrollo en Puebla completando los proyectos inconclusos, entre ellos el de la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl, que para 1999 según el documento, tenía un avance del 56% en urbanización, además, se busca consolidar los programas de vivienda y comercio en la Unidad Quetzalcóatl. En general la finalidad es convertir a la ciudad en un centro económico, cultural y turístico de nivel internacional.
2001	Actualización al Programa de Desarrollo Urbano de la ciudad de Puebla.	Se hace una lectura a la estructura urbana que reconoce el proceso de metropolización que la ciudad viene desarrollando, por lo que a partir de este hecho, se buscará fortalecer el papel de la ciudad de Puebla como núcleo de la Cuarta Zona Metropolitana del País.
2000 2003 2004	Modificaciones parciales al Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula	Mediante cambios a la política de suelo, se esgrime como principal objetivo dar continuidad al Programa de Desarrollo Regional Angelópolis y de consolidar la urbanización e infraestructura primaria planteada en la Reserva Territorial, así como detonar desarrollos comerciales y habitacionales. Estas modificaciones lo que consolidarán será la elitización del espacio urbano.
2005	Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011	El eje fundamental del programa de regionalización es el fortalecimiento municipal. Se deja de hacer mención de la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl, sin embargo cumpliendo con la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, se presenta el Programa Institucional del Fideicomiso de la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl.
2005	Programa municipal de desarrollo urbano sustentable de Puebla 2005-2008	Este instrumento al igual que el Programa de Desarrollo Urbano de 2001, no incidió sobre la política urbana de la Reserva Territorial ante el desprendimiento de la política local de la estatal a partir del Programa Regional Angelópolis, con lo que quedó centralizada la política del uso y destino del suelo de la RETAQ.
2011	Última modificación a la política de suelo del Programa subregional de desarrollo urbano de los municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula	Bajo los criterios de "equidad, diversidad y preservación ecológica", el gobierno estatal determina realizar ajustes al uso de suelo para destinar al equipamiento, una UDU (Unidad de Desarrollo Urbano que parte del diseño zonificador de células) destinada originalmente a la Preservación Ecológica. Ante este escenario, el gobierno propone realizar los ajustes necesarios para conservar e incrementar el porcentaje del uso afectado, pero para ello, propone retales urbanos a cambio del valor espacial y económico de la UDU.
2011	Creación del Fideicomiso Público denominado Banco Estatal de Tierra	Este será el organismo que tome las riendas del proceso de enajenación del escaso suelo aprovechable en la Reserva Territorial y que dio pauta a que en el 2012, el gobierno estatal extinga el Fideicomiso de la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl bajo el argumento de la liquidación del suelo disponible, con lo que se daba por concluido el proyecto de la Reserva Territorial que había perdurado durante las últimas tres décadas.

Fuente: Elaboración propia.

Lámina 11.- La neomodernidad de la periferia poblana



Imagen 11.- La Estrella de Puebla. Autor: Desconocido. Fuente: Electrónica. En primer plano la Rueda de Observación y al costado el Centro Comercial Angelópolis.

1. La propuesta de modernidad que se planteó en el proyecto de planificación Angelópolis y cuyo carácter territorial escalaba de lo regional a lo local, estaba fundamentada por medio de proyectos alternativos a los problemas sociales de vivienda e infraestructura que la ciudad adolecía hacia el año de 1994.
2. Ante los ajustes a la política de suelo que intensificaron el destino comercial, el planteamiento de progreso dio paso a una modernidad de ostentación urbana, esto como consecuencia del patrón de acumulación de capital que dibujó nuevas formas y símbolos urbano-arquitectónicos (Imagen 12).

3. Esta circunstancia condujo a la generación de una ciudad de aparador, de la que emergen objetos para la construcción simbólica de lo que el poder entiende como modernidad y la justificación política del progreso social. Así, el objeto como alusión a una idea de desarrollo y consolidación de lo planteado, se vuelve un emblema urbano-político necesario.
4. Entre los elementos que construyen la señal de progreso y neomodernidad en lo que es la ciudad de aparador, está la llamada "Estrella de Puebla" (Imagen 11). Construida con recursos públicos en la zona comercial de Angelópolis, tiende un puente entre el código de la convivencia urbana y lo que es el nuevo modelo de espacio público: el centro comercial.



Imagen 12.- Angelópolis según los dioses. Autor: Hotu Matua. Fuente: Electrónica en Flickr. Poniente de la ciudad de Puebla.

Fuente: Elaboración propia.

Lámina 12.- La reproducción inmobiliaria del capital

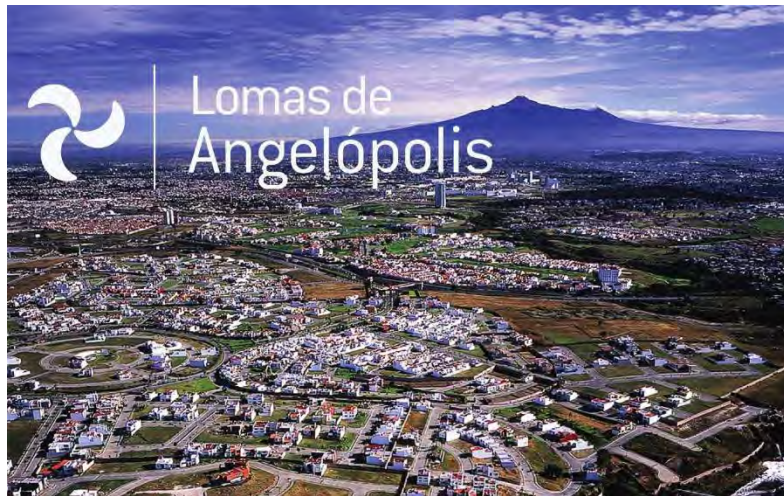


Imagen 13.- Lomas de Angelópolis. Autor: Michael Calderwood. Fuente: Grupo Proyecta. En primer plano el desarrollo Lomas I y II y al fondo la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl.

1. En el pasado colonias y fraccionamientos marcaron la pauta del desarrollo inmobiliario, a partir del proyecto Angelópolis un nuevo producto interviene en el moldeamiento espacial, el cual organiza, controla y selecciona, el suelo urbano bajo la perspectiva restrictiva del espacio, el fraccionamiento cerrado.
2. La expansión y consolidación del área urbana se dio por lo tanto a través de áreas residenciales negadas a los sectores populares de población, dejando que la estrategia inmobiliaria fomentara la expansión residencial por medio de una oferta inmobiliaria que tuvo como modelo la urbanización cerrada.

3. El modelo a seguir donde vigilancia y restricción de acceso son las directrices de diseño, tendría en el fraccionamiento Lomas de Angelópolis, promocionado en sus inicios con la leyenda de "Un nuevo concepto de vida", la materialización del ideal de escalamiento social así como la cristalización espacial de la segregación y fragmentación urbanas (Imágenes 13 y 14).
4. El diseño de ciudad privativa definiría un área habitacional que concebida para el aislamiento, contribuiría a la diferenciación social entre los que están afuera y los que están adentro del sitio de privilegio. El ideal residencial se vuelve un elemento que contribuye por medio de la fragmentación físico-material, a la exclusión y el agravamiento de los problemas urbanos.

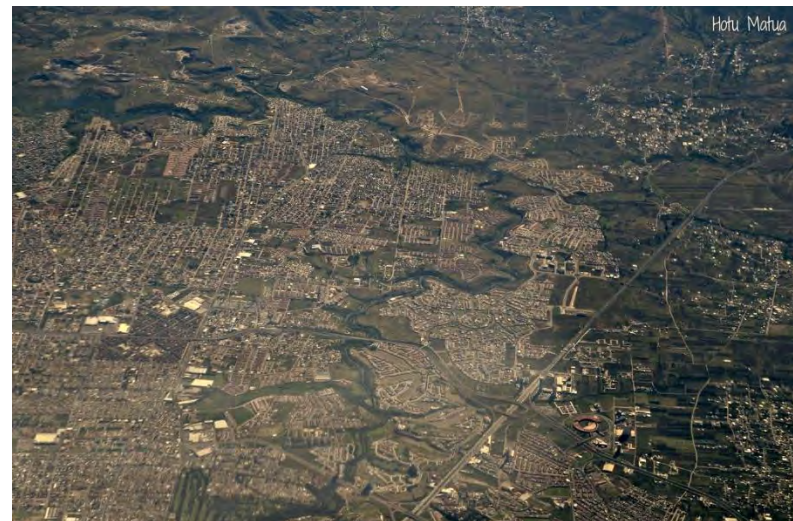


Imagen 14.- Puebla según los dioses. Autor: Hotu Matua. Fuente: Electrónica. Poniente de la ciudad de Puebla.

Fuente: Elaboración propia.

*Conforme la ciudad crece, sendas, bordes y fronteras
en el plano decrecen, se funden y desaparecen.*

Pedro Martínez.

III. LA CIUDAD DEL URBANISMO OPORTUNISTA

La política de planificación urbana en Puebla, al parecer adolece de los mismos síntomas de autoritarismo, centralismo y de deficiencia que caracterizó el periodo gubernamental de varios de sus gobernantes durante el siglo XX, rasgos que incidieron en una ciudad con un histórico dispendio de suelo notorio en el crecimiento urbano durante gran parte del siglo pasado. En su contexto metropolitano, en 2015 la ciudad y municipios conurbados albergan a cerca de 2,725,000 habitantes.

El 1 de febrero de 2011 asumía como gobernador de Puebla Rafael Moreno Valle Rosas.²⁰⁹ Éste llegaba como una alternativa a la hegemonía partidista de sus predecesores, de la cual había sido parte en lo ideológico y en lo operativo. Sin embargo, en la búsqueda por encabezar el gobierno estatal, se deslindó de esa línea política para encumbrarse en el poder. En los primeros meses de su gobierno, después del anuncio de la revisión de las enajenaciones de la RETAQ para detectar a los beneficiarios que no cumplían con los compromisos urbano-sociales que contrajeron,²¹⁰ su gobierno retiró predios a los empresarios beneficiados por gobiernos anteriores.

Con Rafael Moreno Valle Rosas como gobernador, se desataría una cacería de los implicados en la descomposición del Estado y la perversión de la política de suelo de la RETAQ. Hubo casos de escándalo que finalmente desde siempre fueron conocidos. Asunto especial fue el retiro a Ricardo Henaine del ya aludido predio de la UDU-SA-18, en donde el empresario al construir un parque de diversiones contravino la naturaleza

²⁰⁹ Rafael Moreno Valle Rosas fungió como Secretario de Finanzas y Desarrollo Social durante el gobierno de Melquiades Morales Flores, perdió la candidatura priista al gobierno estatal contra Mario Marín Torres, y después la candidatura a Senador por Puebla contra su mentor Melquiades Morales Flores. Ante estos hechos, dejaría el partido que lo había cobijado para buscar primero ser Senador, hecho que conseguiría, para después buscar la gubernatura bajo una coalición opositora encabezada por el PAN, objetivo que se consumó al asumir la titularidad del Poder Ejecutivo del estado el 1 de febrero de 2011.

²¹⁰ En el artículo periodístico de Martín Hernández Alcántara titulado: "Anuncia la Secretaría de Gobernación revisión de más donaciones onerosas en la reserva territorial", publicado por "La Jornada de Oriente" el 7 de febrero de 2011 se lee lo siguiente: "Que los 10 millones de pesos que el adquirente, Ricardo Henaine entregó, no aparecen ingresados a la Secretaría de Finanzas y Administración ni al Fideicomiso de la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl. Que la operación entonces, es inexistente y Ricardo Henaine fue beneficiado de manera ilegal por Melquiades Morales Flores, cuando éste fue titular del Poder Ejecutivo". Es decir, el compadrazgo político realizó lo que podemos señalar era un "engrase" en la entrega de suelo, una enajenación que representaba para el gobernante en turno, la posibilidad de recuperación de predios de la RETAQ.

social de la RETAQ, lo que sirvió de sustento para la recuperación. Dicha actitud de recomposición moral del Estado generó beneplácito incluso en el ex gobernador Manuel Bartlett Díaz que en una entrevista periodística,²¹¹ expresó lo siguiente:

“Me parece muy bien que se haya recuperado Valle Fantástico; sólo falta la otra mitad que dejamos. La mitad donde está el Tecnológico, el cual vale muchos millones de dólares. Creo que si se tiene voluntad política se debe recuperar ese predio y otros que andan por ahí, los cuales se deben revisar con cuidado”

Este no era el único asunto que al parecer desnudaba los viejos negocios entre gobierno y empresarios. La recuperación de predios trataba otros casos donde se habían hecho negocios privados con el patrimonio público, pero en general, esto ocurrió en la RETAQ desde el inicio con todos los cambios que experimentó la política de suelo para dar lugar a las enajenaciones onerosas o gratuitas que cada administrador de dicho suelo hizo a su paso por el gobierno. Al parecer la recuperación era al igual que en otros años, un revanchismo político que atendía a los intereses del gobernante en turno.

Otro caso fue el de la UDU-SA-31 que dio pie a la modificación de la política de suelo del año 2011. Dicho predio de 6.0 has estaba destinado desde 1994 a ser parte de las áreas verdes. Fue donado por el gobierno estatal a la Fundación Teletón (cuyo principal promotor es la empresa Televisa), para la construcción de un Centro de Rehabilitación Infantil Teletón (CRIT). Para compensar la merma ecológica, se integrarían áreas verdes en 10.02 has de predios ubicados dentro de la unidad territorial Atlixcáyotl (Gobierno Estatal, 2011: 6).

Buscando concretar ambos asuntos, en unas cuantas semanas el gobernador Rafael Moreno Valle Rosas promovió una nueva modificación al PROSUB, instrumento que como hemos narrado, normaba la política de suelo de la RETAQ desde 1994. Esta modificación daría por concluida la conformación en el plano de lo que hemos llamado el urbanismo oportunista, o la representación gráfica de la ciudad de colores ante la serie de modificaciones que se hicieron en los usos y destinos del suelo (Ilustración 2).

²¹¹ Entrevista relatada en el artículo periodístico de Arturo Alfaro Galán: “Pide Bartlett voluntad política para recuperar los predios ocupados por el ITESM”, publicado en “La Jornada de Oriente” el 29 de febrero de 2012.

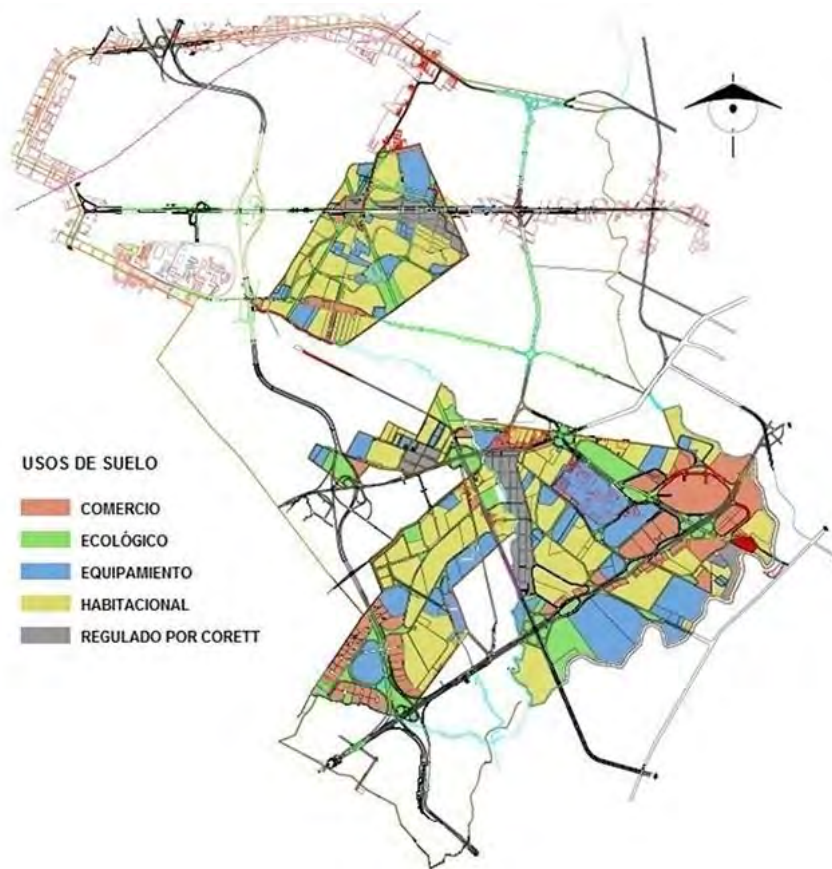


Ilustración 2.- La ciudad de colores. Autor: Gobierno del Estado de Puebla. Modificaciones propias. Fuente: “Usos de suelo del Programa Subregional de Desarrollo Urbano para los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula”. Periódico Oficial del Estado 3 de marzo del 2011.

Notas propias: El plano muestra los usos de suelo que después de 17 años de constantes cambios, quedaron determinados en la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl. En ella quedaron delimitadas, aparte de las zonas reguladas con antelación por la Comisión Reguladora para la Tenencia de la Tierra, cuatro zonificaciones secundarias, a decir, comercio, preservación ecológica, equipamiento y habitacional, las cuales, materializarían la apología del nuevo orden urbano.

Esta disposición urbana a partir de un diseño instrumentalista, y que obedece a un orden de las fuerzas del mercado sobre el espacio, es lo que hemos llamado “el urbanismo oportunista”, una alusión a lo que también podemos decir es “la ciudad de colores”. Una ciudad construida a partir de intereses ajenos al proyecto discursivo, en la que se obvian los principios originales del plano como proyecto, con la firme pretensión de maximizar la renta del suelo urbanizable, o lo que es también, el uso y destino del suelo a partir de un patrón de colores. La personalización de un proyecto social redefinido por el capital. Hecho que genera la crítica a la intervención del Estado en la producción del espacio, ante la constante manipulación del justificado interés de lo privado, frente al legítimo interés de lo público.

El 3 de marzo de 2011 apareció la última reforma a la política de suelo de la RETAQ²¹². Considerando que el 9 de agosto de 1994 se emitió la primera disposición en torno al uso del suelo, el moldeamiento de la normativa a favor de su comercialización había durado casi 17 años. El argumento para realizar esta modificación fue cumplir con los fines ambientales para los que se concibió la RETAQ, tal como quedó expresado en el siguiente considerando de dicho documento (Gobierno Estatal):

“Que la modificación Parcial (...), que ahora se aprueba, atiende a los criterios (...) expresados, destinando una Unidad de Desarrollo Urbano para equipamiento, al tiempo que realiza los ajustes necesarios para conservar e incrementar el porcentaje de superficie con vocación de preservación ecológica a la considerada en el Programa original y sus posteriores adecuaciones” (2011: 2).

Hecha la modificación y ya estando en vigencia, el gobierno estatal por medio del Fideicomiso de la Reserva Territorial, dispuso la recuperación de espacios para “consolidar las áreas verdes y respetar el uso de suelo”, con lo que se buscó detectar suelo improductivo de uso comercial contemplando ponerlo a la venta. Puede decirse que el Fideicomiso, como institución pública, tuvo en la administración del suelo de la RETAQ una razón de ser, pero lo que es evidente es que en gran medida fue un organismo que institucionalizó las componendas de quien en el momento detentó el poder.

Entre los años 2011 y 2015 han transcurrido dos tercios del sexenio del actual gobernador Rafael Moreno Valle Rosas. El eslogan del gobierno estatal reza “Acciones que transforman”. La frase sería signo inequívoco de que efectivamente la ciudad sería transfigurada mediante una serie de sucesos hasta hoy acaecidos. A finales de marzo de 2011, varios periódicos cubrieron el anuncio del gobernador de la creación de una nueva reserva territorial para Puebla.²¹³ Dicha compra de tierra para el crecimiento urbano ordenado no sería cuestionada si los hechos precedentes, demostraran que las acciones del gobierno estatal realmente se encauzaban en ese sentido.

²¹² Periódico Oficial del Estado, 3 de marzo del 2011, Decreto del Ejecutivo del estado, que aprueba la modificación parcial al Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula, vigente.

²¹³ Algunas notas publicadas fueron: En “El Universal” el 29 de marzo de 2011: “Puebla creará nueva reserva territorial”. En “Sexenio Puebla” el 29 de marzo de 2011: “Anuncia Moreno Valle nueva reserva territorial en Puebla”. En “La Jornada de Oriente” el 30 de marzo de 2011: “Anuncia Rafael Moreno Valle nueva reserva territorial para la zona metropolitana de Puebla”.

En el Encuentro de Organismos Estatales de Reservas Territoriales y Homólogos, el director del recientemente creado Banco Estatal de Tierra,²¹⁴ Juan José Méndez León Jiménez, señaló que ya se habían obtenido 300 has para la nueva reserva territorial, evitando mencionar su ubicación.²¹⁵ Al parecer lo no dicho, se debía a la “consideración bienintencionada” del funcionario, por evitar la especulación ajena al Estado que florece en la construcción de una reserva territorial, por lo que el proyecto de compra de tierra, sigue guardado en aparente secreto. Así, la adquisición de un nuevo activo territorial tiende a ser como proyecto urbano, un privilegio de élites.

Cabe hacer mención que el Banco de Estatal de Tierra, sería el organismo que tomaría las riendas del proceso de enajenación de suelo de la RETAQ, por lo que el 29 de febrero de 2012, el gobierno de Rafael Moreno Valle Rosas extinguió el organismo establecido por Manuel Bartlett Díaz para la administración de la RETAQ, bajo el argumento de que ya no había suelo disponible en ésta.²¹⁶ Este movimiento político lo traducimos como una depuración de instituciones a favor de una nueva sujeción normativa donde se requiere la autorización del nuevo consejero sobre la tierra.

Otra noticia relevante se dio el 6 de diciembre de 2013,²¹⁷ cuando el Congreso del Estado dio fin al conflicto territorial pendiente desde 1962.²¹⁸ El gobierno estatal expresó su confianza para que los ayuntamientos de Puebla y San Andrés Cholula respaldaran la resolución a la disputa intermunicipal que prevaleció en perjuicio principalmente, de la sociedad asentada en esta franja, lo que resultó paradójico es que, en el marco de la

²¹⁴ Periódico Oficial del Estado, 27 de junio del 2011, Decreto del Ejecutivo del Estado, que autoriza la creación del Fideicomiso Público denominado Banco Estatal de Tierra.

²¹⁵ El evento se efectuó el 27 de agosto del 2011 en la ciudad de Puebla. La nota de Cirilo Calderón: “Compra gobierno 50% de tierras para la nueva reserva territorial” publicada en “El Sol de Puebla” el día 28 del mismo mes y año, da pormenores de lo ocurrido.

²¹⁶ Aunque no se encontró el documento que certifica tal acción, varios artículos periodísticos cubrieron el hecho, entre ellos el titulado “Extinguen oficialmente el Fideicomiso Atlixcáyotl” publicado en “Intolerancia Diario” el 1 de marzo del 2012. Además, en la página electrónica oficial del Gobierno del Estado de Puebla estuvo anunciada su desaparición como entidad del organismo público.

²¹⁷ Algunas notas respecto a la noticia fueron: En “e-consulta” el 6 de diciembre de 2013: “Por mayoría de votos, nuevos límites territoriales entre Puebla y San Andrés”. En “El Sol de Puebla” el 9 de diciembre de 2013 “Fin a 11 años de controversias jurídicas”.

²¹⁸ Periódico Oficial del Estado, 6 de diciembre de 2013. Decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que se aprueba la resolución presentada por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, que señala materialmente los límites territoriales del Municipio de Puebla, fijados por el Decreto emitido por esta Soberanía, con fecha 30 de octubre de mil novecientos sesenta y dos.

política de simetría regional, si bien San Andrés Cholula se quedó con la mayor parte de la zona en disputa, a Puebla se le otorgó la zona comercial de Angelópolis.²¹⁹

Así, el afán de los políticos locales parece ser el de buscar solución a los problemas urbanos extendiendo el campo de intervención política por medio del centralismo y el autoritarismo. Para el gobierno estatal, la ciudad de Puebla, no es sino el territorio de promoción de la imagen política, sitio para la construcción de magnas obras de infraestructura donde el gobierno local queda relegado. En este sentido habría que mencionar que dicho extrañamiento, no es sino un cumplimiento de lo que parece ser el acuerdo escalonado, ya que históricamente el presidente municipal de la ciudad capital, ha quedado adherido a la jerarquía de poder, convirtiéndose sólo en un interlocutor entre los intereses del gobierno estatal y los problemas de la ciudad.

La sociedad, como elemento participativo en la búsqueda de soluciones urbanas, ha sido completamente excluida, a pesar de que se han creado organismos como el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN).²²⁰ Teniendo como hecho que lo desarrollado hasta el momento no ha contribuido al tan ansiado desarrollo urbano sustentable y el ordenamiento territorial, este organismo ha quedado como un promotor oficial de lo que en este rubro se ejecuta desde las oficinas de gobierno. Más aún, la inexistencia de una crítica hacia el rumbo que toma la política de planificación urbana en Puebla.

Contrario al hecho de tratar de conectar sociedad y gobierno, el gobierno estatal ha violentado la manera de gestionar suelo urbano, ejemplo de ello es la tan criticada Ley de Expropiación,²²¹ la cual ha sido llamada por la opinión pública como la “Ley del Despojo”.²²² La Ley de Expropiación le permite a la autoridad, por causa de utilidad pública y bajo los supuestos de urgencia e inmediatez, la ocupación temporal y posesión provisional del predio que se piense expropiar (Gobierno Estatal, 2014). Es decir, la

²¹⁹ Si bien al realizar este trabajo el Congreso estatal había resuelto el diferendo limítrofe, el documento jurídico no estaba a disposición de consulta en la Biblioteca del Congreso, por lo que la información se basa en las notas referidas en el pie de página 217.

²²⁰ El IMPLAN, es un Organismo Público Descentralizado encargado del desarrollo urbano-metropolitano, económico y social de la ciudad de Puebla. Fue creado bajo la aprobación del Congreso del Estado el 2 de mayo de 2011.

²²¹ Periódico Oficial del Estado, 13 de marzo de 2014. Ley de Expropiación del Estado de Puebla.

²²² La nota “Avanza en el Congreso la ley del despojo” publicada en “Intolerancia Diario” el 14 de marzo de 2014, refiere el asunto.

legitimación de la invasión del Estado bajo la retórica constante del beneficio a la sociedad, es una recurrencia histórica del poder autoritario del gobierno estatal.

Más allá de esta acción jurídica, están las obras del dispendio de Rafael Moreno Valle Rosas. En el 2012 el gobierno estatal construyó en la RETAQ bajo un esquema de financiamiento a 20 años con asociaciones público privadas,²²³ el Centro Integrador de Servicios (CIS). Mediante pagos anuales que iniciaron en el 2013 y concluirán en el 2036, se garantizaba la concreción del proyecto, con lo que a través de la adquisición de deuda directa, se abonaba a la imagen política aunque el erario fuera afectado.

En lo que quedó del predio para el Parque Metropolitano de la RETAQ, el mismo que llegó a ser el Parque de Diversiones Valle Fantástico, el “predio del escándalo” de la modificación a los usos de suelo que pretendió hacer en 2008 Mario Marín Torres a la Unidad de Desarrollo Urbano UDU-SA-18, hoy se construye lo que será el Museo Internacional Barroco (MIB). Tal como se señala en una nota periodística,²²⁴ el proyecto, es de uno de los consagrados de la arquitectura a nivel mundial, el japonés Toyo Ito, quien fuera ganador del premio Pritzker de Arquitectura 2013, lo que le confiere a la obra un carácter de grandeza. El museo estará ubicado a un costado del campus Puebla del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

Entre enero y septiembre del 2015, el anhelado anillo viario de Manuel Bartlett Díaz propuesto como Periférico Ecológico, quedó consolidado al quedar finalizada la conexión de los extremos oriente y poniente de la citada vía con la autopista México-Puebla. Para ello, se tuvieron que construir al oriente de la ciudad el Tramo C y los Distribuidores viales D8 y D9.²²⁵ A su vez, la autopista México-Puebla, el elemento vial

²²³ En la nota periodística “Prefiere gobierno derrochar recursos públicos en el CIS” publicada por “Intolerancia Diario” el 29 de junio del 2012, el articulista Jorge Castillo da pormenores de los hechos y señala, que aunque la mayoría de los documentos entregados al Congreso del Estado para su aprobación se hacen públicos, el acuerdo sobre el endeudamiento para el CIS turnado por la Secretaría General de Gobierno no se había dado a conocer por el Poder Legislativo.

²²⁴ El 20 de enero de 2014 se publicó en “Milenio Puebla” la nota de Moisés Ramos titulada: “En 2016, abre sus puertas el Barroco Museo Internacional”, en la que se describe el proyecto del arquitecto Toyo Ito.

²²⁵ El 20 de enero de 2015 se puso en marcha el Distribuidor D8, el Tramo C y la primera etapa del Distribuidor D9, y el 7 de septiembre del mismo año la segunda etapa del Distribuidor D9. Los hechos fueron publicados en “El Sol de Puebla” el 21 de enero de 2015: “Inauguran distribuidores viales que concluyen el Periférico Ecológico”, y en “El Sol de México” el 7 de septiembre del mismo año: “Entregan el Boulevard Industria Automotriz y Distribuidor Vial D9 en Puebla”.

que contribuyó al despunte de la industrialización de la ciudad en la década de los sesenta, hoy tiene en construcción un segundo piso para desahogar además del flujo vehicular que genera la industrialización de la zona, el tránsito que a diario atraviesa la metrópolis poblana por ser el referente paso de México al puerto de Veracruz; condición que no es sino huella del origen fundacional de la ciudad.

Las dos vías en conjunto, Periférico Ecológico y autopista, han generado un anillo vial que en el caso del primero, de ecológico sólo le queda el nombre, ya que ha dejado de ser una frontera entre la ciudad y el borde rural. También, ha contribuido al uso excesivo del automóvil, ha alargado las distancias engrosando la dislocación centro-periferia, y más que una vialidad que acerca poblaciones a la ciudad central, se ha vuelto un arancel urbano para lo que está cerca y lo que está lejos del centro. Las rectas avenidas que lo cruzan no son sino la unión entre origen y destino.

La neomodernidad en la zona de Angelópolis hoy es palpable a través de elementos que conforman lo que llamamos “la ciudad de aparador”. En lo que es todavía por lo menos de nombre, la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl, el gobierno estatal ha promovido obras como una rueda de la fortuna gigante llamada Estrella de Puebla, o un parque elevado denominado Parque Lineal de Angelópolis. La primera, rueda de observación del paisaje de “progreso” urbano de la Angelópolis, y el segundo, un edicto para que el peatón transite en un segundo piso ante la preferencia que se dio desde un inicio para que el automóvil tuviera privilegios en la Vía Atlixcáyotl.²²⁶

Así mismo al final de la Recta a Cholula, el eje vial norte en la RETAQ, el gobierno estatal realizó un distribuidor vial bajo la advertencia del Instituto Nacional de Antropología e Historia de que la obra no cumplía con las normas de preservación arqueológica, sin embargo el extrañamiento no detuvo al gobernador para erigir el puente elevado. Bajo esta crítica, la ciudad hacía el año 2015, no es sino vitrina y escaparate de la vanidad gubernamental, es bandera política de los gobernantes, es símbolo de la ciudad corporativa y sitio para la arquitectura del implante y el urbanismo oportunista.

²²⁶ Notas publicadas al respecto: En “e-Consulta” el 22 de julio de 2013: “Moreno Valle inaugura Rueda de Observación en Angelópolis”. En “Intolerancia Diario” el 27 de marzo de 2014: “La Estrella de Puebla y el Parque Lineal, adjudicados sin licitación”.

IV. CONCLUSIONES GENERALES

A lo largo del trabajo han quedado expuestos los últimos cien años de historia de crecimiento físico y demográfico de la ciudad de Puebla. Han sido señaladas las características espaciales bajo las cuales se dio este proceso, el moldeamiento territorial que provocó la política urbana y, a su vez, los actores centrales y contextos de las diferentes situaciones y reacciones. En este multiescenario del espacio-tiempo es imposible concluir con un solo juicio teórico final para responder de manera absoluta, a la pregunta de investigación inicialmente planteada.

Podemos empezar esta serie de conclusiones finales señalando que la ciudad de Puebla, ha presentado en su proceso evolutivo, una serie de tendencias propias de las ciudades latinoamericanas modernas. Estas tendencias de acuerdo con lo que señala Méndez (1987: 89) serían: a) Elevado crecimiento poblacional. b) Expansión física de tipo regional. c) Nuevos tipos de industria y formas de localización. d) Carencia de servicios, infraestructura y vivienda. e) Deterioro del centro histórico. f) Fomento a la inversión pública y privada. g) Legislación y planificación urbanística de carácter deficitario.

Podemos hablar de tendencias que no son propias de un periodo específico, sino de un proceso generalizado y recurrente que se ha dado a lo largo de toda la historia moderna. En ese marco, sin embargo, lo que en este trabajo hemos podido constatar es que la política urbana de planificación en Puebla corresponde a un sistema autoritario y centralizado, el cual, a través del tiempo se ha constituido como un recurso para el Estado en sus diferentes escalas.

Podemos afirmar que si bien hay un crecimiento urbano relativamente inducido, retomando la línea espacio-tiempo analizada en este documento, pareciera que los distintos cambios de la ciudad se han experimentado mediante una lógica simple de expansión urbana y adaptación del territorio. En la práctica han sido parte de una política de posicionamiento vertical del poder sustentada en una planificación que actuó como un elemento de exclusión a favor del control de la renta urbana. Esto ha sido evidente con el patrón de uso y localización del suelo urbano y el ordenamiento territorial ejercido en los distintos períodos político-espaciales de la ciudad.

En el caso de Puebla, el moldeamiento territorial parte del municipio como utopía, una idea que si bien no es irrealizable, es adaptable al lugar donde se planteó. La constitución de 1917 obligó al gobierno estatal a dividir políticamente el territorio de acuerdo al reconocimiento de la existencia legal de la figura del municipio, en particular, con el municipio de Puebla. Ello significó la merma territorial, lo que implicó también la carencia de recursos naturales disponibles en otros territorios. La fragmentación municipal de lo que fue el territorio distrital de la ciudad capital, al parecer no fue bien vista por los titulares del poder ejecutivo estatal y las autoridades del municipio de Puebla. El municipio era una delimitación jurisdiccional que interfería entre el espacio físico de la ciudad central y el control de las riquezas naturales.

En este sentido el gobierno estatal posrevolucionario, para ejercer un mejor control sobre el recurso suelo, en gran parte estructurado como propiedad social de los ejidos, ejecutó medidas autoritarias pero jurídicamente legales como la desaparición de algunos municipios mediante decreto. Su transformación en instancias políticamente autónomas había sido de corto tiempo ante el impulso político que desde el gobierno estatal se daba a la política territorial de la ciudad de Puebla, una política que a partir de esos hechos, contribuyó a una lucha por la tierra entre el suelo rural y el suelo urbano.

La idea de Hernández y Martínez (2011: 290) respecto a que la conformación de los ejidos, constituyó una suerte de recuperación del territorio afectado por las divisiones territoriales, no exenta a su vez de conflictos entre campesinos, ejidatarios, hacendados y autoridades municipales, quedaba de alguna manera asentada, pero a la vez, definida como una disputa entre la organización ejidal frente al poder político municipal. Este último, a su vez, sujetado al poder del gobierno estatal.

Si con el reparto agrario se había dado el desmantelamiento de las fincas, ranchos y haciendas adyacentes a la ciudad, con la supresión municipal dicho desmantelamiento se volvería en una reconversión de un suelo que al parecer debía ser urbano a los ojos de los gobernantes. Esta serie de hechos son el origen de lo que hemos llamado la producción estatal autoritaria y centralista del espacio, en donde ejidos y municipios, quedaron enfrascados en una disputa que partió de un proceso de apropiación territorial y de subordinación regional, principalmente entre Puebla y Cholula.

El sentido político que siguieron los distintos elementos de planificación implementados, evidencia el papel autoritario y centralista del gobierno estatal en la fusión de las viejas regiones territoriales de Cholula, a favor de un sistema urbano polarizado por la ciudad de Puebla. Ese proceso desarticuló el sistema equilibrado de pueblos y ciudades de un espacio rural y ejidal que trasladó gran parte su derecho territorial y político a favor de la demarcación política de la ciudad central, lo que rompió toda participación de los sistemas locales. Fue una contravención a las estructuras territoriales de las políticas participativas que supuestamente permiten la reconstrucción de identidades colectivas (Borja, 2005: 31).

En este tenor coincidimos con Hernández y Martínez (2011: 281) respecto a que en la conformación de la estructura de los territorios ubicados en la periferia poblana, el espacio fue parte de los cambios importantes en el modo de vida y prácticas sociales resultado de la adaptación de los actores a los nuevos contextos. Además la dinámica productiva y social de las localidades rurales aledañas, se sometió al crecimiento urbano de Puebla teniendo entre otras causas el proceso de industrialización, lo que dio como resultado “la conformación de un territorio heterogéneo donde las lógicas urbanas y rurales se confrontan cotidianamente” (Ibíd.: 282).

Sostenemos, por lo tanto, que desde siempre la política de planificación de Puebla fue un elemento de exclusión y diferenciación social tanto a nivel territorial como urbano. Fue una planificación que actuó como elemento de control, en donde el papel asociativo de ciudad-Estado, emanó como una figura territorial y de poder donde prevaleció la idea de que el Estado capitalista no es el reino de la razón social, sino del interés parcial donde no se tiene como fin el bienestar colectivo, sino el de los que detentan el poder.

Borja (2005: 24) retrata esta comunión como el de la ciudad que no está en contra de la política del Estado, sino que por el contrario, es la cristalización de una política hegemónica y de dominio territorial. Por lo tanto, a la consideración de ciudad-Estado, agregamos la condición de estado de exclusión. Esto resume la permanente condición opresora de autoritarismo y centralismo en el proceso de planificación urbana de Puebla, lo que sería la dualidad espacio-estado, o bien, la particular producción estatal del espacio urbano poblano.

Lo que distinguimos son fragmentos del espacio-tiempo, a través de los cuales la ventana territorial normada modifica el espacio concebido ante la llegada de nuevos planteamientos político-económicos al entramado urbano. A partir de este juicio podemos dividir el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de la ciudad de Puebla -dos recursos conceptuales que se fueron repartiendo entre las escalas del poder, y que parten de un supuesto interés que se transfiere como una ventaja a partir de un sistema político jerarquizado-, en periodos que no son sino ajustes espacio-temporales de los escenarios de la política espacial, parte de la industrialización, de la modernidad, y de la terciarización del posmodernismo, eventos recreados mediante un tinte local de lugares, actores y acciones.

La perspectiva del Estado, como productor del espacio, nos ha permitido construir los contextos espaciales considerando las características política y temporal de la realidad local frente a la global. Aquí podríamos nuevamente señalar que en este trabajo, lo que se enfatiza es el Estado como generador de políticas espaciales y la manera autoritaria y centralista en la que se da dicho proceso, para lo cual, fue necesario analizar la documentación jurídica emitida por las instancias gubernamentales. Lo que tenemos, es un trabajo paralelo al de Melé (2005) y Vélez (2007) en cuanto a la descripción normativa, sólo que nosotros hemos resaltado el discurso quimérico del Estado como elemento argumentativo en la construcción de la norma. Lo anterior sólo se pudo conseguir precisando documentos de primera mano.

El resultado, es un esquema de tres grandes atmósferas de la política de planificación del Estado, y seis tiempos espaciales de corte urbano y territorial, que se desprenden del accionar local de la planificación urbana, a partir de un análisis en donde se da cabida a las formas de producción estatal del espacio urbano poblano, sin dejar de considerar las variables económica y la reestructuración territorial. Esta perspectiva de análisis ha sido utilizada por autores como Bernal (2010), Cabrera (1994), Flores (2005), González (2014), Meza (1997), Melé (1994) y Vélez (2007). No obstante, el dúo Estado-norma no ha sido del todo explorado. Por lo anterior, y tomando además en consideración la estructura capitular del trabajo, creemos que el proceso de desarrollo urbano y de planificación en Puebla de los últimos 100 años puede quedar ilustrado como sigue:

I. La política de intervención del Estado

El primer escenario surge a partir de la Revolución mexicana. Es el tiempo de pacificación social e intervención económica del Estado, el cual, busca resolver aspectos sociales básicos, particularmente la garantía jurídica en torno a la propiedad del suelo para los campesinos. Aparecería el ejido bordeando las ciudades y el municipio libre. En el periodo posrevolucionario, pueblos, villas y ciudades, conservan una autonomía donde la soberanía emerge a raíz de las disposiciones constitucionales, sin embargo, la construcción territorial, se mantiene bajo directriz estatal. La mediación jurídico-espacial para la propiedad, es decir, la materialización social-privada y rural-urbana, es en gran parte la pauta para el desarrollo de las políticas de planificación inmersas en la lógica del crecimiento económico como bandera de progreso y de modernización del nuevo Estado Mexicano. A partir de esta estructura en Puebla caben los siguientes dos tiempos.

A. Período posrevolucionario (1915-1945): Caracterizado por la vigencia de un área central reducida de la ciudad, grandes áreas agrícolas distantes, y pueblos que se van integrando territorialmente con el tiempo. Es la etapa en la que municipio y ejido hacen su aparición. El primero, figura central del orden administrativo dentro del sentimiento revolucionario de libertad política, pero que territorialmente, se va modificando según el momento histórico de anexión y supresión que restringe esa libertad jurisdiccional, por lo que es sujeto territorial de los gobernantes para favorecer la hegemonía política de la ciudad central. El segundo, el ejido, territorialmente añade complejidad a la división municipal al oscilar entre una u otra demarcación. Políticamente es un orden de gobierno no reconocido que ejerce facultades legales dentro de su jurisdicción. Espacialmente implica la garantía de la preservación de la vida rural, económicamente se sujeta al avance urbano. Al final de este periodo, la ciudad tuvo un crecimiento pausado bajo el modelo del diseño urbano de zonificación, donde confluyen conformación de la demarcación municipal, reparto agrario, y el surgimiento de fraccionamientos de segunda residencia y colonias populares en la periferia rural inmediata.

B. Periodo industrial (1945-1975): Etapa en donde se manifiesta la construcción de fraccionamientos y colonias que imprimen horizontalidad al paisaje urbano. Ante el creciente arribo poblacional y bajo el impulso al aparato industrial, se desarrolla la modernización y expansión urbana exponencial y desregulatoria en el suelo periférico rural. La política autoritaria de ampliación territorial a favor de la demarcación de la ciudad central se intensifica. Continúa la incorporación de municipios vecinos donde la posición del gobierno estatal, es la de favorecer la concentración territorial a favor del municipio de la ciudad de Puebla, tomando como argumento la integración urbana de la nueva periferia de las colonias y fraccionamientos. El ejido nuevamente se verá afectado, es un objetivo espacial no reconocido de integrar tierra a la municipalidad central para abastecer de suelo al aparato productivo, lo que lo convierte en génesis de un conflicto territorial que perduraría más de 50 años a raíz de las incorporaciones municipales. En suma, los instrumentos de planificación establecen una expansión genérica a través del progresivo mercado inmobiliario, ello, ante la demanda popular de suelo y vivienda en el marco de la autoritaria política de supresión y anexión municipal y en donde la industrialización, contribuyó a las crecientes tasas demográficas que en los siguientes años reclamarían suelo urbano.

II. La descentralización de la política del Estado

La descentralización de la planificación a nivel nacional vendría en sintonía con el discurso capitalista de aseguramiento del crecimiento económico mediante la moderación del papel regulatorio Estado y su capacidad para dejar intervenir al mercado. Esta transición incluyó la redefinición del aparato de planificación y sus referentes espaciales. En ellas, el Estado buscó los argumentos para profundizar en reformas tendientes a lo que fue una descentralización y democratización para fortalecer la estructura municipal. A nivel estatal, al mudar las políticas locales a regionales, la descentralización no llegó a los municipios, la planificación siguió en manos estatales, fue una descentralización centralizada, que para el caso de Puebla cubre dos tiempos:

C. Periodo de descentralización (1975-1987): Etapa cuyo retrato urbano podemos decir fue el de la modernidad tardía. El sistema de planificación va de la intervención del Estado, a la institucionalización y la democratización al delegar su elaboración a las distintas escalas jurisdiccionales. Sin embargo, su aplicación queda limitada al surgir nuevas formas territoriales de centralización como la conurbación y la regionalización, lo que implica el desvanecimiento de la planificación como herramienta operativa de accionar municipal. En este periodo el planteamiento urbano de Puebla se fragmenta entre planes y políticas que van de lo local a lo regional. Se pretende que la ciudad crezca de manera progresiva y ordenada ya no solo hacia la periferia rural, sino que mediante una planificación de conurbación donde prevalece la ciudad central, se regula el territorio intermunicipal. Es en este borde político donde el ejido, a raíz de la demanda de suelo por la industrialización, había sido presa de un mercado irregular de transacción de la tierra entre ejidatarios y particulares, hecho que mermaba no sólo su posición física, sino que empezaba a ser pretexto para la intervención del Estado sobre el usufructo de un suelo dispuesto para un uso ajeno al que se le había dotado. La pretendida propiedad de los asentamientos irregulares era una confrontación por el espacio social entre Estado y ejidatarios.

D. Periodo de regionalización (1987-1993): Neoliberalismo y globalización enmarcan un periodo en el que el sistema de planificación transita de la regulación y control restrictivo a la incentivación mediante la apertura a los mercados (Pradilla, 2005: 20). En Puebla, surgen proyectos de ordenación urbana como lo fueron las reservas territoriales que normativamente quedan circunscritas en la planificación regional. Esto da pauta para que el gobierno estatal disponga de suelo a través del derecho a la expropiación y en donde nuevamente el ejido, resulta ser el elemento más viable de afectación ante el progresivo debilitamiento que desde su constitución, se había venido realizando como parte de una serie de acciones donde el gobierno estatal, encaminó proyectos infraestructura y expansión urbana hacia los ejidos del poniente de la ciudad.

III. Apertura al mercado por parte del Estado

Entendiendo la modernidad como un producto unido al cambio económico, podemos decir que en Puebla esto cristalizó en el periodo de la industrialización, sin embargo, dicho cambio no presentó un progreso claro en lo que fueron las colonias populares surgidas por la implantación de los parques industriales en la periferia de Puebla. Surgió otra etapa de modernización de la ciudad, la cual se escenificó a partir de la política neoliberal o de apertura a los mercados, en donde se incentivó la liberación del sistema de administración, gestión y propiedad del recurso suelo. Para Bernal, (2010: 286) este accionar es producto del discurso gubernamental y de argumentación de los instrumentos de planificación, donde modernidad y capitalismo están vinculados y no puede existir una sin el otro. En este sentido hemos dividido este momento espacial de la ciudad de Puebla en dos tiempos:

E. Periodo de privatización (1993-1999): Etapa marcada por el debilitamiento del Estado ante lo que fue la apertura a los mercados, y donde la libre intervención de las empresas en la economía, se ve reflejada en la planificación urbana. Surge el proyecto Angelópolis como legitimador social de las facilidades que otorga el Estado para insertar, en el discurso del bien colectivo, las acciones del capital en el uso y destino del suelo para lo que es el previsible proceso de producción de espacio urbano por parte del Estado como facilitador de la desregulación. Pradilla, (2005: 19) retrata este proceso como la extinción de límites normativos de la planeación urbana al dejarla a la libre acción del capital inmobiliario y los actores urbanos privados. En este periodo podemos agregar lo que señala Bernal (2010: 288), respecto que al consolidarse la dominación de lo urbano sobre lo rural mediante modelos territoriales marcados por la regionalización, sólo se articula e integra a aquellos territorios funcionales y rentables para la acumulación capitalista. Esto consolida la idea del mismo autor respecto a que lo que surgen son contradicciones entre los programas y planes, frente a las intenciones reales de reestructurar el espacio utilizando la excusa del desarrollo regional.

F. Periodo de terciarización (1999-2011): un nuevo modelo económico donde prevalece el sector terciario, el del comercio y los servicios, generando el nuevo valor urbano. Dicho modelo no implica la total desindustrialización, sino que es otro patrón de acumulación de capital que traza nuevas formas urbanas donde prevalece el neomodernismo. En la traducción local de lo global se reconfigura el sistema de planificación, el cual queda impreso en el territorio mediante cambios a la política de suelo; cambios que se materializan con la aparición de los corredores urbanos terciarios (Pradilla, 2005: 19). Los ejes viales de la conexión regional son ahora ejes urbanos, por un lado emerge el corredor Atlixcáyotl o Angelópolis como el de la maximización económica reflejada en las cualidades físicas del espacio, y por otro el corredor Quetzalcóatl o de la Recta como el de la justificación estatal para la producción social del espacio. Bernal (2010: 286) expone que en estos años, lo que se observa son formas de organización política que marcan una nueva etapa de la que surge la región metropolitana de Puebla, la cual, hace realidad los sueños regionales históricos que podemos agregar, son los del recurrente dominio espacial. El mismo autor agrega que para sostener el discurso de unidad territorial y buena planeación, se recurre al uso de conceptos como ordenamiento territorial o urbano y a la reserva territorial.

Los momentos anteriormente señalados, son el retrato de la política de producción del espacio de los gobernantes de Puebla mediante la cual fueron construyendo los cambios morfológicos de la ciudad y desarrollaron las actividades económicas, imprimiendo una espacialidad que si bien podríamos llamar local, es decir, bajo la idea de modernidad poblana, cimentó una territorialidad de corte expansivo hacia los pueblos aledaños. La planificación fue un accionar de decisión vertical y fue un encadenamiento horizontal para favorecer múltiples dimensiones y variables espaciales y territoriales.

Este proceso de territorialización que Bernal (Ibíd.: 287) expone como el de una reconfiguración espacial y de estrategia de ordenamiento territorial ausente, al no reflejarse espacialmente ese ordenamiento como el resultado de las políticas económica, social, cultural y ecológica, producto de las voluntades y exigencias sociales, agudizó las

diferencias entre la ciudad y sus entorno rural, marcó el rumbo de la planificación poblana. El mismo autor señala que a raíz de esta política espacial, “ligada a la mundialización de la economía y concentración del capital trasnacional, la exclusión de los actores rurales ha sido primero lenta, y después más acelerada” (Ibíd.: 266), por lo que podríamos caracterizarla como segregante.

Concordamos con la crítica que hace Bernal (Ibíd.: 288) a la política territorial en Puebla, donde señala que más que significar un conjunto de herramientas para el ordenamiento territorial, en realidad es un mecanismo de reestructuración espacial donde de manera intencional se enfoca el desarrollo regional hacia una estructura económica terciaria y de especulación del recurso suelo. Por lo que si bien es cierto en la práctica la política territorial adolece del fin social para el cual se genera, en teoría, y como hemos señalado a lo largo del trabajo, creemos responde a una estrategia espacial selectiva. En este sentido, la política de producción del espacio implementada por el Estado, se vuelve también un proceso de debilitamiento de toda manifestación social, un hecho que enfatizamos pero no profundizamos al no ser objeto del análisis de este trabajo.

Respecto a las condiciones urbanas, creemos que más que generarse herramientas para fijar los límites de crecimiento de la ciudad y establecer parámetros para la construcción del espacio habitado, lo que se desarrolló en Puebla fue un accionar autoritario y centralista para controlar la renta urbana a favor de ciertos actores y preservar la producción estatal del espacio dentro de una habilitación territorial a favor de la ciudad central, que como predominio, se convierte en genética del hipercentralismo poblano. Un patrón territorial y urbano expansivo, que a lo largo del siglo XX se reflejó en gran parte sobre un tipo de espacio rural que sería vulnerable al ánimo especulativo inmobiliario, el espacio de la tierra ejidal.

De esta forma, la expansión urbana se fue robusteciendo mediante los factores de localización territorial de una política de planificación sin componente social, más bien con el único componente del discurso. Lo que advertimos, es un control espacial fincado en el discurso de la necesidad social, un permanente estado de exclusión que parte de la malla urbana, lo que da sentido al epígrafe de este trabajo: “En su origen, los ángeles trazaron la ciudad, después, los demonios transformaron la idea de racionalidad”. La

prevalencia de la parte material sobre la parte ideal, el mundo concreto sobre el mundo idealizado, el poder del Estado, sobre el espacio planificado.

Este trabajo no quedaría concluido si no se tuviera una respuesta para la pregunta inicial de investigación. Lo que nos cuestionamos, fue cuál había sido el patrón urbano expansivo que se materializó en Puebla como consecuencia de la intervención estatal en la producción del espacio. En ese sentido y atendiendo en primera instancia a nuestra tesis inicial, respecto a que el crecimiento urbano de Puebla si bien es resultado de acciones sociales, también tuvo como punto de partida la adecuación territorial, podemos afirmar que el crecimiento de la ciudad, al estar encadenado a una política de lógica instrumentalista del Estado -en el estricto sentido de la administración y rectoría del espacio como parte de las facultades del poder, lo que corrobora el accionar autoritario y centralista gubernamental que supusimos en la hipótesis particular-, si bien se fue moldeando desde la perspectivas demográfica y económica, lo hizo también a partir de la lógica del desarrollo expansivo territorial, lo que a su vez, fortalece nuestra hipótesis general en cuanto a que la política de planificación estatal, siempre tuvo como punto de partida la demarcación política de la ciudad central.

El accionar del Estado no era nuevo. Antes la ciudad estaba diseñada a partir de un patrón ortogonal que mantenía un recurrente direccionamiento geográfico que trastocó jurisdicciones políticas a favor de la demarcación de la ciudad central, lo que a su vez, fue la base de materialización de un proyecto de poder que consolidó por medio del centralismo político-administrativo, la intervención estatal en el espacio. Como producto de una maquillada descentralización de la planificación que se redujo a una simple desconcentración administrativa, el poder, por medio del discurso, seguía desarrollando centralismo como política de Estado y autoritarismo como eje de acción.

Concretamente, podemos responder que el patrón expansivo materializado en Puebla fue, además del de incesante derroche de suelo, el de la apropiación y privación espacial. Un patrón de diferenciación y exclusión que desnudó a la planificación urbana segregadora, erigiéndose así, una ciudad que es retrato del urbanismo oportunista, es decir, el construido a partir de intereses ajenos al propósito discursivo y en el que se soslayan los principios originales del plan como materialización de proyecto.

V. APÉNDICE METODOLÓGICO Y ANEXOS

Con el propósito de esclarecer las formas de producción del espacio urbano en Puebla durante el siglo XX a partir de las acciones emanadas del Estado, hemos elaborado una metodología que explora de manera secuencial los múltiples instrumentos jurídicos y mecanismos espaciales realizados por el gobierno estatal. La pauta para confrontar el posicionamiento del Estado ante el crecimiento urbano, será producto de la relación entre los elementos políticos y los agentes sociales envueltos en cada lapso. La intención a grosso modo, es extraer las variables argumentativas del proceso de planificación en Puebla ordenando los distintos momentos espaciales.

Es por ello que para la realización del presente trabajo, se llevó a cabo una profunda investigación en la que se recurrió a distintas fuentes de información divididas en primarias y secundarias. Muchas de ellas son nombradas utilizando abreviaturas por medio de la convención ortográfica de siglas.²²⁷ En las fuentes primarias, que para el caso fueron consultadas en las bibliotecas del H. Congreso del Estado y del Archivo Histórico Municipal, hemos incluido toda la instrumentación jurídica recopilada a través del Periódico Oficial del Estado, ello, por ser el órgano oficial que publica las decisiones emanadas del Gobierno de Puebla registrando a su vez a los actores políticos implicados.²²⁸ Además en este rango, se incluyen las publicaciones del Diario Oficial de la Federación, órgano oficial del Gobierno de la República que emite las disposiciones que conciernen a nivel federal y que por lo tanto impactan en los estados.

Como fuentes secundarias -cuya consulta se dio por distintos medios-, se incluyen además de la bibliografía escrita para el caso de Puebla, artículos periodísticos y otras fuentes oficiales de información. Ese es el caso de los datos demográficos que en su totalidad, provinieron de la base electrónica del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), y a partir de los cuales, se construyó una tabla que correlaciona los datos poblacionales con los espaciales.²²⁹

²²⁷ Ver en los anexos la Tabla 1 "Mecanismos jurídicos y espaciales referidos por abreviaturas".

²²⁸ Ver en los anexos la Tabla 2 "Gobernantes estatales y municipales de Puebla 1917-2017".

²²⁹ Ver en los anexos la Tabla 3 "Datos estadísticos de la ciudad de Puebla 1910-2010".

Y si bien, a lo largo del trabajo se mencionan un indeterminado conjunto de términos que llegan a constituirse en importantes elementos teóricos, para el caso de la referenciación espacial, hemos recurrido a terminologías que se constituyen como las principales nociones conceptuales interrelacionadas, y cuyas definiciones, en estricto sentido referencial, son las siguientes:

A. Ciudad central: Nos referimos a la mancha urbana de Puebla sin rebasar su límite municipal, en la que se incluyen, el llamado Centro de Población, así como los pueblos y barrios de la ciudad capital integrados en un todo urbano.

B. Región de Cholula: Si bien actualmente, política y administrativamente esta región puede incluir a más municipios, para el caso histórico y espacial que aquí tratamos sólo nos referimos a los de Cuautlancingo, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. En este mismo contexto cuando nos referimos a la ciudad de Cholula, hablamos del centro poblacional que incluye a las cabeceras municipales de San Pedro y San Andrés, que al estar fusionadas en un solo núcleo urbano son conocidas como Cholula, aunque pertenezcan a demarcaciones políticas distintas.

C. Poniente intermunicipal: Es al área normada por el Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. En ella se ubican los ejidos de Santiago Momoxpan, La Trinidad Chautenco, Ignacio Romero Vargas, San Andrés Cholula, San Bernardino Tlaxcalancingo (fracción La Concepción), Santa María Tonantzintla (fracción San Martinito) y San Antonio Cacalotepec (fracción San Martinito).

Formado el concepto, éste se constituye en el significado de las formas espaciales, para de esta forma, aplicarlo a los diversos hechos y procesos analizados. Por último, agregamos que el adecuado tratamiento metodológico que se hizo de las fuentes, no sólo nos permitió enhebrar hechos y datos retratando los hallazgos en lo escrito, sino también, representarlos en el amplio material ilustrativo incluido.

Tabla 1.- Mecanismos jurídicos y espaciales referidos por abreviaturas.

Abreviatura	Programa	Fecha de emisión o publicación
PRECIP	Plan Regulador de la Ciudad de Puebla	1952 * ¹
PLAMU	Plan de Mejoramiento Urbano	1959 * ¹
LEGAH	Ley General de Asentamientos Humanos	26 de mayo de 1976
LEDUEP	Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla	1 de febrero de 1977 * ²
PADUEP	Plan de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla	9 de febrero de 1979
DECOP	Declaratoria de Conurbación de la Ciudad de Puebla	9 de febrero de 1979
PADUM	Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Puebla	16 de diciembre de 1980
PLADUC	Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla	16 de diciembre de 1980
POTREC	Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Cholula - Huejotzingo - San Martín Texmelucan	25 de noviembre de 1986 * ³
DERET	Declaratoria de Reservas Territoriales	21 de diciembre de 1990
PRODUP	Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla	19 de febrero de 1993
PRODA	Programa de Desarrollo Regional Angelópolis	10 de septiembre de 1993
PROCEP	Programa Regional de Ordenamiento Territorial de la Zona Centro-Poniente	25 de marzo de 1994
DUPAT	Declaratoria de Reservas, Destinos y Usos de Predios y Áreas Territoriales	8 de abril de 1994
PROSUB	Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula	9 de agosto de 1994 * ⁴
RETEP / RT	Reserva Territorial para el Ordenamiento Metropolitano de la Ciudad de Puebla	1991 * ⁵
DHAS	Distrito Habitacional y Comercial y de Servicios Atlixcáyotl - Solidaridad	1993 * ⁵
RETAQ	Reserva Territorial Atlixcáyotl - Quetzalcóatl	1993 * ⁵

Notas:

1. Tanto el Plan Regulador de la Ciudad de Puebla como el Plan de Mejoramiento Urbano, se quedaron en meras intenciones normativas que no fueron jurídicamente validadas al no haberse publicado.
2. La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla tuvo una reforma que se publicó en el Periódico Oficial del Estado el 4 de julio de 1985 con una posterior Fe de erratas publicada el 1 de julio de 1986.
3. El Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Cholula-Huejotzingo-San Martín Texmelucan tuvo una modificación publicada el 18 de diciembre de 1990, la cual, integró una fracción territorial del municipio de Puebla al polígono de actuación, un hecho que no significó adiciones denominativas.
4. El Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula tuvo entre 1994 y 2011, un total de siete modificaciones.
5. La RETEP, la RT, el DHAS, y la RETAQ, son el mismo proyecto urbano-territorial que bajo diferentes denominaciones y mecanismos espaciales como la DUPAT y la DERET, fue producto de las cuatro solicitudes de expropiación ejidal giradas en 1991 por el gobierno estatal para el ordenamiento urbano de la ciudad de Puebla.
6. La tabla no implica que solamente las herramientas aquí mencionadas hayan sido consultadas como fuente primaria de investigación. A lo largo del trabajo, otros instrumentos fueron analizados, pero los aquí señalados, son los que por mencionarse en más de una ocasión fueron referidos en el texto por medio de abreviatura.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2.- Gobernantes estatales y municipales de Puebla 1917-2017

Caracterización	Periodo		Gobernador del estado	Periodo		Presidente municipal
Periodo del inicio constitucional	1917	1920	Alonso Cabrera	Entre 1917 y 1937, algunos de los gobernadores ocuparon el máximo cargo estatal por algunas semanas o meses, oscilando y brincando entre periodos gubernamentales. Y si bien entre 1933 y 1937 José Mijares Palencia inicio y culminó su periodo de cuatro años, en 1935 dejó del cargo por unos meses regresando poco después para concluir su cuatrienio. Es hasta la llegada de Maximino Ávila Camacho en 1937 que se estabiliza políticamente la figura constitucional del Ejecutivo estatal.		
	1920	1921	Rafael R. Rojas			
	1920	1921	Luis Sánchez Pontón			
	1921	1922	José María Sánchez			
Anexiones de 1922	1922	1923	Froylán C. Manjarrez			
La base de la organización política y administrativa del estado es el municipio libre	1923		Francisco Espinosa Fleury			
	1923	1924	Vicente Lombardo Toledano			
	1924		Alberto Guerrero			
	1924		Enrique Moreno			
	1925		Wenceslao Macip			
Habilitación municipal	1925		Claudio N. Tirado			
Reglamentación de colonias	1926	1927	Manuel P. Montes			
	1927	1929	Donato Bravo Izquierdo			
Anexión de 1929	1929	1933	Leónides Andrew Almazán			
Regulación de fraccionamientos y colonias	1933		Juan Crisóstomo Bonilla López			
	1935		Gustavo Ariza Dávila			
	1933	1937	José Mijares Palencia			
Anexión de 1940	1937	1941	Maximino Ávila Camacho	1937	1939	Sergio B. Guzmán
Emisión de leyes a las que se sujetara el espacio habitado de la ciudad	1941	1945	Gonzalo Bautista Castillo	1939		Joaquín Blasco Álvarez
				1939	1941	Rafael Ávila Camacho
				1941	1943	Juan B. Treviño
				1943	1945	Alfonso Meneses González
Inicio de periodos de gobierno sexenal	1945	1951	Carlos Ignacio Betancourt Rojas	1945	1948	Antonio Arellano Garrido
				1948	1951	Enrique Molina Jhonson
Planificación basada en la zonificación como diseño	1951	1957	Rafael Ávila Camacho	1951	1954	Nicolás Vázquez Arriola
				1954	1957	Arturo Perdomo Morán
Anexiones de 1962	1957	1963	Fausto Manuel Ortega Olazo	1957	1960	Rafael Artasánchez Romero
						Francisco Rodríguez Pacheco
				1960	1963	Eduardo Cué Merlo
Periodo de industrialización e inestabilidad política a nivel del ejecutivo estatal	1963	1964	Antonio Nava Castillo	1963	1966	Carlos Vergara Soto
	1964	1969	Aarón Merino Fernández	1966	1969	Arcadio Medel Marín
	1969	1972	Rafael Moreno Valle	1969	1972	Carlos J. Arruti y Ramírez
	1972		Mario Mellado García	1972	1972	Gonzalo Bautista O'Farril
	1972	1973	Gonzalo Bautista O'Farril	1972	1975	Luis Vázquez Lapuente
	1973	1975	Guillermo Morales Blumenkron	Reformas nacionales en materia de planificación		
Reformas administrativas estatales encaminadas al seguimiento de las acciones nacionales para actualizar la planificación a nivel local	1975	1981	Alfredo Toxqui Fernández de Lara	1975	1978	Eduardo Cué Merlo
				1978	1981	Miguel Quirós Pérez
	1981	1987	Guillermo Jiménez Morales	1981	1984	Victoriano Álvarez García
				1984	1986	Jorge Murad Macluf
				1986	1987	Amado Camarillo Sánchez
Expropiaciones ejidales	1987	1993	Mariano Piña Olaya	1987	1990	Guillermo Pacheco Pulido
				1990	1993	Marco Antonio Rojas Flores
Megaproyecto Angelópolis	1993	1999	Manuel Bartlett Díaz	1993	1996	Rafael Cañedo Benítez
				1996	1999	Gabriel Hinojosa Rivero
Proceso de comercialización del suelo de la Reserva Territorial Atlixcáyotl - Quetzalcóatl	1999	2005	Melquiades Morales Flores	1999	2002	Mario Marín Torres
	2005	2011	Mario Plutarco Marín Torres	2002	2005	Luis Jesús Paredes Moctezuma
				2005	2008	José Enrique Dóger Guerrero
				2008	2011	Blanca Alcalá Ruiz
	2011	2017	Rafael Moreno Valle Rosas	2011	2014	Eduardo Rivera Pérez
				2014	-	José Antonio Gali Fayad

Notas:

1. Entre 1911 y 1917, es decir iniciada la Revolución Mexicana y hasta la promulgación de la Constitución Mexicana, hubo 15 gobernadores en el estado.
2. Si bien se consultaron diversas fuentes, no se tienen datos precisos de quienes ocuparon la presidencia municipal de Puebla antes de 1937.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3.- Datos estadísticos de la ciudad de Puebla 1910-2010

Concepto / Año	Población de la ciudad	Población municipal	Incremento respecto al dato anterior en %	Extensión de la mancha urbana en km²	Incremento respecto al dato anterior en %	Crecimiento urbano en has	Crecimiento corregido en km²	Incremento respecto al dato anterior en %	Territorio municipal en km²	Incremento respecto al dato anterior en %	Densidad de población hab/km²	Suelo urbano respecto al total territorial en %	
1910	96,121	112,987	2.78	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1921	95,535	111,712	-0.61	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1930	114,793	114,793	20.16	*5	10.60	-	-	-	-	-	10,830	-	
1940	138,491	138,491	20.64	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1950	211,321	214,787	52.59	14.60	37.74	*10	SESGO	-	-	-	14,474	-	
1960	289,049	289,049	36.78	-	-	*4	1,000.00	10.00	-	*8	123.17	8.12	
1965	-	-	-	25.80	76.71	-	-	158.00	*8	536.41	335.50	4.81	
				*2	DATOS IMPRECISOS	*3	DATOS PRECISOS	*10	SESGO			*10	SESGO
1970	401,603	532,744	38.94	-	-	2,282.81	22.83	128.30	536.41	-	17,591	4.26	
1975	-	-	-	*6	59.50	130.62	6,093.53	60.94	166.91	536.41	-	11.36	
1980	772,908	835,759	92.46	*6	91.50	53.78	-	50.16	536.41	-	8,447	17.06	
1990	1,007,170	1,007,170	30.31	*6	128.00	39.89	10,837.46	108.37	18.44	536.41	-	9,293	20.20
1995	1,157,625	1,222,569	14.94	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
2000	1,271,673	1,346,916	9.85	*7	209.50	63.67	17,106.88	171.07	57.85	536.41	-	7,434	31.89
2005	1,399,519	1,485,941	10.05	*7	223.25	6.56	20,431.86	204.32	19.44	536.41	-	6,850	38.09
2010	1,434,062	1,539,819	2.47	-	-	22,393.53	223.94	9.60	*9	544.71	1.55	6,404	41.11

Notas:

- Los datos de población provienen de la información emitida por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Para el caso de la "Población de la ciudad" los datos se obtuvieron a través de la ficha de información del Archivo Histórico de Localidades Geoestadísticas. Para la "Población municipal", corresponden a los censos respectivos para el año indicado.
- La "Extensión de la mancha urbana" señalada como "Datos imprecisos", refiere a información de fuentes que no indican el método de obtención del resultado, en ese sentido se incluye la columna de "Crecimiento urbano corregido", que toma los datos de 1970 al 2010 del "Crecimiento urbano en hectáreas" del Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018, página 94.
- Según el documento mencionado, para obtener los datos de "Crecimiento urbano en hectáreas", se utilizaron imágenes satelitales LANDSAT de 4 bandas. Teniendo los "Datos precisos" en hectáreas, el "Crecimiento urbano corregido" se realizó haciendo la conversión de acuerdo a la unidad de medida.
- La información de "Crecimiento urbano en hectáreas" del año 1960, se obtuvo del libro Historia Compendiada del Estado de Puebla, página 27, de Enrique Cordero y Torres que además señala el mismo autor, es un dato generado por la Dirección General de Catastro del Estado el 27 de febrero de 1961.
- La información de "Extensión de la mancha urbana" del año 1930 es el primer dato que se conoce de superficie de la ciudad, este dato y los de 1950 y 1965 se obtuvieron del Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla. Versión Abreviada, del 19 de febrero de 1993, página 14.
- En el documento anterior pero en la página 15, se presentan los datos para "la década de los setenta", 1982, y "final del periodo 1982-1990"; datación que consideramos imprecisa. Para efectos prácticos se les ubicó en la columna de "Extensión de la mancha urbana" en el intermedio: 1975, inicio: 1980, y final: 1990.
- La información de "Extensión urbana" del año 2000 se obtuvo del Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla. Versión Abreviada, del 6 de julio del 2001, página 13. La correspondiente al año 2005, es una estimación del Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de 2005-2008. Tomo II, página 4.
- La información de "Territorio municipal" correspondiente a 1960 y 1965, es decir antes y después de las anexiones municipales de 1962, se tomó del plano 6CC30 "Municipio de Puebla; Límites territoriales", en resguardo en el Archivo Histórico Municipal de Puebla.
- La información de "Territorio municipal" en 2010 se obtuvo del Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018, página 48. Así mismo al haber diversas fuentes que generan variaciones en la extensión municipal, la concerniente a los años de 1970 al 2000 considera la del mencionado Plano 6CC30.
- El "Sesgo" se refiere a una contrariedad de datos de 1950 y 1960, y de 1965 a 1970, donde se pasa de una extensión mayor a una menor. Probablemente se debe a que los datos de 1950 y 1965 podrían haberse hecho acorde a los recursos técnicos de la época. Por lo que los datos referidos en la investigación, toman en primer lugar los señalados como "Crecimiento corregido" y después los de "Extensión de la mancha urbana".

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4.- Política de suelo en la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl

1994 disposición en %				Modificación de 1997						Modificación de 1998						Modificación del 2000					
Unidad Territorial Usos Primario y Secundario	Unidad Atlixcáyotl (A)	Unidad Quetzalcóatl (Q)	Total en RT	Unidad Atlixcáyotl (A)	Unidad Quetzalcóatl (Q)	Total en RT	Incremento relativo en A respecto al anterior %	Incremento relativo en Q respecto al anterior %	Incremento absoluto en RT respecto al anterior %	Unidad Atlixcáyotl (A)	Unidad Quetzalcóatl (Q)	Total en RT	Incremento relativo en A respecto al anterior %	Incremento relativo en Q respecto al anterior %	Incremento absoluto en RT respecto al anterior %	Unidad Atlixcáyotl (A)	Unidad Quetzalcóatl (Q)	Total en RT	Incremento relativo en A respecto al anterior %	Incremento relativo en Q respecto al anterior %	Incremento absoluto en RT respecto al anterior %
Habitacional	42.95	47.27	48.10	341.38	124.88	466.25	-8.09	-16.06	-10.38	-	-	476.73	*6	*6	2.25	302.38	128.95	431.33	-	-	-9.52
Comercio	0 *1	0 *1	6.45	114.11	18.52	132.63	104.53	33.14	90.29	-	-	131.72	-	-	-0.69	150.61	17.40	167.73	-	-	27.34
Equipamiento	11.45	11.50	21.10	202.33	33.64	235.98 *4	0.79	22.59	3.41	-	-	224.98	-	-	-4.66	175.02	45.99	221.01	-	-	-1.76
Ecológico	26.32	20.30	0 *2	87.35 *5	16.16 *5	103.51 *5	100.00	100.00	100.00	-	-	103.51	-	-	0.00	137.35	23.68	161.03	-	-	55.57
Vialidad	19.28	20.34	24.35	90.58	52.54	143.12	-54.26	-19.55	-45.66	-	-	144.57	-	-	1.01	*7	*7	100.13	-	-	-30.74

1994 en hectáreas				Modificación del 2003						Modificación del 2004						Modificación del 2011					
Unidad Territorial Usos Primario y Secundario	Unidad Atlixcáyotl (A)	Unidad Quetzalcóatl (Q)	Total en RT	Unidad Atlixcáyotl (A)	Unidad Quetzalcóatl (Q)	Total en RT	Incremento relativo en A respecto al anterior %	Incremento relativo en Q respecto al anterior %	Incremento absoluto en RT respecto al anterior %	Unidad Atlixcáyotl (A)	Unidad Quetzalcóatl (Q)	Total en RT	Incremento relativo en A respecto al anterior %	Incremento relativo en Q respecto al anterior %	Incremento absoluto en RT respecto al anterior %	Unidad Atlixcáyotl (A)	Unidad Quetzalcóatl (Q)	Total en RT	Incremento relativo en A respecto al anterior %	Incremento relativo en Q respecto al anterior %	Incremento absoluto en RT respecto al anterior %
Habitacional	371.44	148.77	520.26	296.39	126.76	423.15	-1.98	-1.70	-1.90	301.50	127.72	429.22	1.72	0.76	1.43	299.86	127.72	427.58	-0.54	0.00	-0.38
Comercio	55.79	13.91	69.70	150.57	10.65	161.22	-0.03	-38.79	-3.88	144.07	11.45	155.52	-4.32	7.51	-3.54	140.58	11.45	152.03	-2.42	0.00	-2.24
Equipamiento	200.75	27.44	228.19	183.73	45.22	228.95	4.98	-1.67	3.59	203.00	44.89	247.89	10.49	-0.73	8.27	208.21	42.90	251.11	2.57	-4.43	1.30
Ecológico	0 *3	0 *3	0 *3	138.49	23.89	162.38	0.83	0.89	0.84	113.91	23.89	137.8	-17.75	0.00	-15.14	114.89	25.88	140.77	0.86	8.33	2.16
Vialidad	198.05	65.31	263.36	*8	*8	105.81	-	-	5.67	76.79	34.29	111.08	-	-	4.98	75.72	34.29	110.01	-1.39	0.00	-0.96

Notas:

- En el proyecto de 1994 el uso "Comercio" fue considerado en el porcentaje total del apartado de "Zonificación primaria", pero no en el parcial referente a los "Usos del suelo en el área sujeta a regulación".
- En el proyecto de 1994 el uso "Preservación Ecológica" fue considerado en el porcentaje parcial del apartado de "Usos del suelo en el área sujeta a regulación", pero no en el total de la "Zonificación Primaria".
- En el proyecto de 1994 el uso "Preservación Ecológica" fue considerado en el porcentaje parcial de "Usos del suelo en el área sujeta a regulación", pero no en la "Zonificación Primaria", sino en la "Zonificación Secundaria".
- En la modificación de 1997 el uso "Equipamiento Urbano" quedó dividido en la "Zonificación Primaria" en dos conceptos: Social y Recuperable. Para el caso de este estudio se sumaron las cantidades.
- En la modificación de 1997 el uso "Preservación Ecológica" aparece como un concepto independiente, a diferencia del documento de 1994 que lo consideraba en el "Equipamiento Urbano".
- En la modificación de 1998 además de los cambios al uso de suelo de las Unidades Territoriales, se amplía la poligonal del PROSUB pasando de 2,934.35 hectáreas a 3,803.68 hectáreas totales.
- En la modificación del 2000 el uso "Vialidad" aparece en todo momento en cantidad total sin diferenciar el área en hectáreas de acuerdo a cada Unidad Territorial.
- En la modificación del 2003 al igual que en la del 2000 el uso "Vialidad", aparece en todo momento en cantidad total sin diferenciar el área en hectáreas de acuerdo a cada Unidad Territorial.
- Toda la información provino de las respectivas publicaciones para cada modificación, publicadas en el Periódico Oficial del Estado: A) 9 de agosto de 1994. Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. Versión Abreviada. B) 19 de diciembre de 1997. Actualización al Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. C) 18 diciembre de 1998. Actualización al Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. D) 14 de junio de 2000. Modificación parcial del Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. E) 10 de enero de 2003. Modificación parcial del Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula, publicado el 14 de junio de 2000. F) 13 de septiembre de 2004. Decreto del Ejecutivo del Estado, que cambia la modificación parcial del Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula; publicado el 10 de enero de 2003. G) 3 de marzo de 2011. Decreto del Ejecutivo del Estado, que aprueba la modificación parcial al Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula, vigente.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5.- Usos ponderados en la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl

1994 disposición en %				Modificación de 1997						Modificación de 1998						Modificación del 2000					
Unidad Territorial Usos Primario y Secundario	Unidad Atlixcáyotl (A)	Unidad Quetzalcóatl (Q)	Total en RT	Unidad Atlixcáyotl (A)	Unidad Quetzalcóatl (Q)	Total en RT	Peso relativo en A %	Peso relativo en Q %	Peso relativo respecto al Total en RT %	Unidad Atlixcáyotl (A)	Unidad Quetzalcóatl (Q)	Total en RT	Peso relativo en A %	Peso relativo en Q %	Peso relativo respecto al Total en RT %	Unidad Atlixcáyotl (A)	Unidad Quetzalcóatl (Q)	Total en RT	Peso relativo en A %	Peso relativo en Q %	Peso relativo respecto al Total en RT %
Área Total	77.45	22.55	100.00	837.64	243.87	1,081.51	Ponderaciones			837.64	243.87	1,081.51	Ponderaciones			837.64	243.87	1,081.51	Ponderaciones		
Habitacional	42.95	47.27	48.10	341.38	124.88	466.25	40.75	-16.06	-10.38	*6	*9	476.73	*6	*6	44.08	302.38	128.95	431.33	36.10	52.88	39.88
Comercio	0 *1	0 *1	6.45	114.11	18.52	132.63	13.62	33.14	90.29	-	-	131.72	-	-	12.18	150.61	17.40	167.73	17.98	7.13	15.51
Equipamiento	11.45	11.50	21.10	202.33	33.64	235.98 *4	24.15	22.59	3.41	-	-	224.98	-	-	20.80	175.02	45.99	221.01	20.89	18.86	20.44
Ecológico	26.32	20.30	0 *2	87.35 *5	16.16 *5	103.51 *5	1.93	100.00	100.00	-	-	103.51	-	-	9.57	137.35	23.68	161.03	16.40	9.71	14.89
Vialidad	19.28	20.34	24.35	90.58	52.54	143.12	6.27	-19.55	-45.66	-	-	144.57	-	-	13.37	*7	*7	100.13	-	-	9.26

1994 en hectáreas				Modificación del 2003						Modificación del 2004						Modificación del 2011					
Unidad Territorial Usos Primario y Secundario	Unidad Atlixcáyotl (A)	Unidad Quetzalcóatl (Q)	Total en RT	Unidad Atlixcáyotl (A)	Unidad Quetzalcóatl (Q)	Total en RT	Peso relativo en A %	Peso relativo en Q %	Peso relativo respecto al Total en RT %	Unidad Atlixcáyotl (A)	Unidad Quetzalcóatl (Q)	Total en RT	Peso relativo en A %	Peso relativo en Q %	Peso relativo respecto al Total en RT %	Unidad Atlixcáyotl (A)	Unidad Quetzalcóatl (Q)	Total en RT	Peso relativo en A %	Peso relativo en Q %	Peso relativo respecto al Total en RT %
Área Total	837.64	243.87	1,081.51	837.64	243.87	1,081.51	Ponderaciones			837.64	243.87	1,081.51	Ponderaciones			837.64	243.87	1,081.51	Ponderaciones		
Habitacional	371.44	148.77	520.26	296.39	126.76	423.15	35.38	51.98	39.13	301.50	127.72	429.22	35.99	52.37	39.69	299.86	127.72	427.58	35.80	52.37	39.54
Comercio	55.79	13.91	69.70	150.57	10.65	161.22	17.98	4.37	14.91	144.07	11.45	155.52	17.20	4.70	14.38	140.58	11.45	152.03	16.78	4.70	14.06
Equipamiento	200.75	27.44	228.19	183.73	45.22	228.95	21.93	18.54	21.17	203.00	44.89	247.89	24.23	18.41	22.92	208.21	42.90	251.11	24.86	17.59	23.22
Ecológico	0 *3	0 *3	0 *3	138.49	23.89	162.38	16.53	9.80	15.01	113.91	23.89	137.8	13.60	9.80	12.74	114.89	25.88	140.77	13.72	10.61	13.02
Vialidad	198.05	65.31	263.36	*8	*8	105.81	-	-	9.78	76.79	34.29	111.08	9.17	14.60	10.27	75.72	34.29	110.01	9.04	14.06	10.17

- Notas:**
- En el proyecto de 1994 el uso "Comercio" fue considerado en el porcentaje total del apartado de "Zonificación primaria", pero no en el parcial referente a los "Usos del suelo en el área sujeta a regulación".
 - En el proyecto de 1994 el uso "Preservación Ecológica" fue considerado en el porcentaje parcial del apartado de "Usos de suelo en el área sujeta a regulación", pero no en el total de la "Zonificación Primaria".
 - En el proyecto de 1994 el uso "Preservación Ecológica" fue considerado en el porcentaje parcial de "Usos del suelo en el área sujeta a regulación", pero no en la "Zonificación Primaria", sino en la "Zonificación Secundaria".
 - En la modificación de 1997 el uso "Equipamiento Urbano" quedó dividido en la "Zonificación Primaria" en dos conceptos: Social y Recuperable. Para el caso de este estudio se sumaron las cantidades.
 - En la modificación de 1997 el uso "Preservación Ecológica" aparece como un concepto independiente, a diferencia del documento de 1994 que lo consideraba en el "Equipamiento Urbano".
 - En la modificación de 1998 además de los cambios al uso de suelo de las Unidades Territoriales, se amplía la poligonal del PROSUB pasando de 2,934.35 hectáreas a 3,803.68 hectáreas totales.
 - En la modificación del 2000 el uso "Vialidad" aparece en todo momento en cantidad total sin diferenciar el área en hectáreas de acuerdo a cada Unidad Territorial.
 - En la modificación del 2003 al igual que en la del 2000 el uso "Vialidad", aparece en todo momento en cantidad total sin diferenciar el área en hectáreas de acuerdo a cada Unidad Territorial.
 - El documento de 1998 no fue localizado en los diferentes archivos consultados, es una modificación que sin embargo está referida en la modificación del 14 de junio de 2000, como base para sus cambios.
 - No debemos olvidar, que la política de suelo de la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl, se desprende de la normativa aplicada a raíz de la emisión del Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. En este sentido la superficie de la RETAQ, quedó inserta en el total de la poligonal del PROSUB, sin embargo, por razones que desconocemos, el patrón de diseño urbano, así como la zonificación y usos de suelo a los que se sometió la RETAQ, no fue aplicada al total del PROSUB.

Fuente: Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, A. (28 de diciembre de 1992). Quiere pagar 300 millones por tierras que valen 45,000. Proyecto de Piña Olaya para hacer con amigos la nueva Puebla en predios ejidales. *Proceso No. 843*, pp. 19-21.
- Aguirre, A. (26 de julio de 1993). Megaproyecto de Salinas y Bartlett. Oposición en Puebla al corredor turístico-industrial Angelópolis. *Proceso No. 873*, pp. 29-31.
- Alfaro Galán, A. (29 de febrero de 2012). *Pide Bartlett "voluntad política" para recuperar los predios ocupados por el ITESM*. Recuperado de La Jornada de Oriente: http://www.lajornadadeoriente.com.mx/noticia/puebla/pide-bartlett-voluntad-politica-para-recuperar-los-predios-ocupados-por-el-itesm_id_4152.html [noviembre de 2015]
- Ayuntamiento de Puebla. (1994). *Actualización del Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla, 2da. edición*. Puebla: Honorable Ayuntamiento de Puebla.
- Ayuntamiento de Puebla. (2001). *Municipio de Puebla pasado y presente, una visión para el futuro*. Puebla: Dirección General de Comunicación Social / Ayuntamiento del Municipio de Puebla 1999-2002.
- Ayuntamiento de Puebla. (octubre de 2009). *Transformación de los espacios rurales*. Puebla: Sistema Municipal de Información Ambiental.
- Ayuntamiento de Puebla. (2013). Anteproyecto del Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable del Centro Histórico del Municipio de Puebla. Puebla: IMPLAN Instituto Municipal de Planeación.
- Bernal Mendoza, H. (2005). Contradicciones del desarrollo en la cuarta zona metropolitana de Puebla ¿una "región ganadora"? En R. P. (cordinadores), *Lo urbano desde lo rural, el caso de la zona conurbada de la ciudad de Puebla (1980-2004)* (pp. 37-55). Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Bernal Mendoza, H. (septiembre-diciembre de 2010). Contradicción campo-ciudad en el desarrollo de la región metropolitana de Puebla: Una estrategia ausente. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo Vol. 7 No. 3*, pp. 265-296.
- Boisier Etcheverry, S. (julio-diciembre de 2006). Algunas reflexiones para aproximarse al concepto de ciudad-región. *Estudios Sociales Vol. 15 No. 28*, pp. 164-190.
- Borja, J. (2005). *La ciudad conquistada*. Barcelona: Alianza Editorial S.A.
- Cabrala Vargas, R. (febrero de 2007). Puebla: El triunfo del cemento. *Matria No. 1. Suplemento de La Jornada de Oriente*, pp. 4-5. Puebla.
- Cabrera Becerra, V. (1994). *Políticas regionales y configuración espacial de la región centro de Puebla 1970-1990*. Puebla: Megalópolis 2025.
- Cabrera Becerra, V., Guerrero Bazán, J., y Nava Ramírez, R. (2008). La política de suelo en Puebla. La reserva territorial Quetzalcóatl-Atlixáyotl: Fuente de segregación socioespacial y riqueza selectiva. (Paper), BUAP, pp. 1-20. Recuperado de base de datos XIII Seminario Internacional RII:

- <http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais/g2/la%20politica%20de%20suelo%20en%20puebla%20la%20fuente%20de%20segregacion%20socioespacial%20y%20riqueza%20selectiva.pdf> [noviembre de 2015]
- Calderón, C. (28 de agosto de 2011). *Compra gobierno 50% de tierras para la nueva reserva territorial*. Recuperado de El Sol de Puebla: <http://www.oem.com.mx/elsoldepuebla/notas/n2674163.htm> [noviembre de 2015]
- Castillo, J. (29 de junio de 2012). *Prefiere gobierno derrochar recursos en CIS*. Recuperado de Intolerancia Diario: http://intoleranciadiario.com/detalle_noticia/97081/politica/prefiere-gobierno-derrochar-recursos-en-cis [noviembre de 2015]
- Chueca Goitia, F. (2007). *Breve historia del urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial, S.A.
- Cisneros Sosa, A. (septiembre de 1997). *Crítica de la planeación urbana*. Recuperado de Revista Nexos: <http://www.nexos.com.mx/?p=8516> [noviembre de 2015]
- Cisneros Sosa, A. (2006). *El sentido del espacio*. México D.F.: Miguel Angel Porrua.
- Congreso del Estado. (1892). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla*. Puebla: Impresa de Jesús Olmos y Contreras.
- Congreso del Estado. (2 de octubre de 1917). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla*. Periódico Oficial del Estado.
- Contreras Cruz, C. (julio-septiembre de 1992). Urbanización y modernidad en el porfiriato. El caso de la ciudad de Puebla. *La Palabra y el Hombre No. 83*, pp. 167-188.
- Cordero y Torres, E. (1965). *Historia Compendiada de Puebla*. Puebla: Grupo Literario "Bohemia Poblana".
- De Mattos, C. A. (abril-junio de 2005). Gestión territorial y urbana: de la planeación a la governance. *Ciudades No. 66*, pp. 2-9.
- Del Cerro Santamaría, G. (2005). Ciudades y globalización: un enfoque teórico. *RES Revista Española de Sociología No. 4*, pp. 199-218.
- Flores González, S. (1995). Configuración espacial-funcional de la zona metropolitana de la ciudad de Puebla. En S. B. Ortega Salazar, *Grandes Ciudades. III Jornadas de estudios geográficos Iberoamericanos* (pp. 179-188). México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco.
- Flores Rodríguez, C. (2008). Suelo ejidal en México. Un acercamiento al origen y destino del suelo ejidal en México. *Cuadernos de Investigación Urbanística No. 57*, pp. 1-86.
- Flores Sánchez, R. (1993). *Documentos para la geohistoria de las divisiones y límites del municipio de San Pedro Cholula, estado de Puebla*. Cholula de Rivadavia: H. Ayuntamiento de San Pedro Cholula.
- Foucault, M. (2008). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa S.A.
- García García, R. (2008). *La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Sus reformas. 1917-2007*. Puebla: Dirección de Fomento Editorial. BUAP.
- García Palacios de Juárez, E. (1974). *Los barrios antiguos de Puebla* (2001 Cuarta ed.). Puebla: Colección Varia No 4. Programa de Atención a la Cultura Popular.

- Garza Villareal, G. (2002). Evolución de las ciudades mexicanas en el siglo XX. (INEGI, Ed.) *Datos, Hechos y Lugares*, pp. 7-16.
- Garza Villareal, G. (2005). *La urbanización de México en el siglo XX*. México, D.F.: El Colegio de México.
- GEP- PEF. Gobierno del Estado de Puebla - Poder Ejecutivo Federal . (1987). *Plan de Desarrollo del Estado de Puebla 1987-1993*. Puebla: Gobierno del Estado de Puebla.
- GEP-COPLADEP. Gobierno del Estado de Puebla - Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla. (1993). *Angelópolis: Programa de Desarrollo Regional Angelópolis*. Puebla: Gobierno del Estado de Puebla.
- GEP-MBD. Gobierno del Estado de Puebla - Manuel Bartlett Díaz. (1993). *Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999*. Puebla: Gobierno del Estado de Puebla.
- GEP-COPLADEP. Gobierno del Estado de Puebla - Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla. (2005). Programa Institucional 2005-2011. Fideicomiso Público de la Reserva Territorial Atlxícáyotl-Quetzalcóatl. Puebla: Gobierno del Estado de Puebla.
- GEP-DCS. Gobierno del Estado de Puebla - Dirección de Comunicación Social. (1997). *Cumplimos con Hechos. Programa de Desarrollo Regional Angelópolis 1997*. Puebla: Gobierno del Estado de Puebla.
- Gobierno Estatal. (5 de diciembre de 1916). Ley Orgánica Municipal. Periódico Oficial del Estado.
- Gobierno Estatal. (4 de abril de 1922). Decreto relativo a las municipalidades del estado, en el que se segrega una porción territorial de La Resurrección a favor de Xonacatepec. Periódico Oficial del Estado.
- Gobierno Estatal. (21 de agosto de 1923). Decreto que faculta al Ejecutivo del Estado para establecer colonias en los alrededores de los grandes centros de población y donde lo exijan las necesidades de la sociedad. Periódico Oficial del Estado.
- Gobierno Estatal. (20 de octubre de 1925). Decreto relativo a las condiciones municipales de Puebla, con respecto a las modificaciones de 1922. Periódico Oficial del Estado.
- Gobierno Estatal. (29 de octubre de 1929). Decreto de segregación de San Aparicio del municipio de La Resurrección para pasar a formar parte del municipio de Puebla. Periódico Oficial del Estado.
- Gobierno Estatal. (25 de septiembre de 1931). Decreto por el cual se reforma y adiciona el de 17 de agosto de 1923 relativo a expropiaciones por causa de utilidad pública. Periódico Oficial del Estado.
- Gobierno Estatal. (30 de enero de 1940). Decreto que suprime el municipio de Ignacio Mariscal y lo anexa como Xochimehuacan a favor del municipio de Puebla. Periódico Oficial del Estado.
- Gobierno Estatal. (11 de mayo de 1945). Ley de Planificación y Zonificación en el Estado. Periódico Oficial del Estado.
- Gobierno Estatal. (14 de febrero de 1947). Decreto por el que se subvenciona a la Sociedad Anónima "Fraccionamientos de Puebla S.A.", en lo que respecta exclusivamente el Fraccionamiento "La Paz". Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (14 de diciembre de 1956). Ley de Planificación Integral y Mejoramiento Urbano del Estado de Puebla. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (17 de septiembre de 1957). Ley de Fomento Industrial. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (30 de octubre de 1962). Decreto por el cual se suprimen los Municipios de San Jerónimo Caleras; San Felipe Hueyotlipan; San Miguel Canoa; Resurrección y Totimehuacán; los que se anexan al Municipio de Puebla. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (25 de mayo de 1971). Decreto que declara de utilidad pública el establecimiento de un Corredor Industrial desde la ciudad de San Martín Texmelucan a la ciudad de Puebla, a ambos lados de la Autopista México-Puebla. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (20 de diciembre de 1974). Ley de Fraccionamientos del Estado de Puebla. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (9 de febrero de 1979 a). Plan de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (9 de febrero de 1979 b). Declaratoria de Conurbación de la Ciudad de Puebla. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (16 de diciembre de 1980 a). Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Puebla. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (16 de diciembre de 1980 b). Acuerdo por el que se aprueba el Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla, Municipio de Puebla. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (31 de diciembre de 1983). Convenio para la formación del Comité Estatal de Reservas Territoriales para el desarrollo urbano e industrial y regulación de la tenencia de la tierra. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (16 de agosto de 1985). Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (25 de noviembre de 1986). Versión abreviada del Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Cholula - Huejotzingo - San Martín Texmelucan. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (14 de julio de 1987). Decreto expropiatorio del C. Gobernador Constitucional del Estado sobre terrenos, para la construcción de la Autopista Puebla-Atlixco. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (18 de diciembre de 1990 a). Acuerdo por el que se modifica parcialmente la fracción localizada al sureste, del área regulada y normada por el Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Cholula-Huejotzingo-San Martín Texmelucan. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (21 de diciembre de 1990 b). Declaratoria del C. Gobernador Constitucional del Estado, que constituye reservas territoriales para ordenar el crecimiento urbano de los municipios de Puebla, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula y Cuautlancingo. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (15 de febrero de 1991). Decreto del H. Congreso del Estado, que aprueba la iniciativa de Decreto que deroga el Decreto que creó la Inmobiliaria del Estado de Puebla y crea el Instituto Poblano de la Vivienda Popular. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (9 de febrero de 1993 a). Acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo, que ordena el Traslado de la Caseta de Cobro de la Autopista Puebla-Atlixco, a la altura del Km. 3+150 de la citada vía de comunicación. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (10 de septiembre de 1993 b). Programa de Desarrollo Regional Angelópolis. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (8 de abril de 1994 a). Declaratoria de Reservas, Destinos y Usos de Predios y Áreas Territoriales del Programa Regional de Ordenamiento Territorial de la Zona Centro-Poniente del Estado de Puebla. Puebla: Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (12 de abril de 1994 b). Declaratoria de utilidad pública relativa a la construcción del Anillo Periférico Ecológico y de sus vías radiales de la zona conurbada de la Ciudad de Puebla. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (9 de agosto de 1994 c). Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. Versión Abreviada. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (19 de agosto de 1994 d). Decreto del H. Congreso del Estado, que autoriza al Ejecutivo del Estado, a enajenar a título oneroso o gratuito las áreas destinadas a fines habitacionales, comerciales o de servicios. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (19 de diciembre de 1997). Decreto del Ejecutivo del Estado, que modifica el Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (30 de septiembre de 1998). Acuerdo del Ejecutivo del Estado, por el que se reinstala el Comité de Regularización de Inmuebles Existentes en la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl, como órgano de coordinación intrainstitucional del Ejecutivo Estatal. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (20 de enero de 1999). Decreto del Ejecutivo del Estado, que autoriza la creación de un Fideicomiso Público para la Administración de Inmuebles y Ejecución de Obras Públicas en la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (14 de junio de 2000). Modificación parcial del Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (10 de enero de 2003). Modificación parcial del Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (13 de septiembre de 2004). Decreto del Ejecutivo del Estado, que cambia la modificación parcial del Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (3 de marzo de 2011). Decreto del Ejecutivo del Estado, que aprueba la Modificación Parcial al Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula, vigente. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Estatal. (13 de marzo de 2014). Ley de Expropiación. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Federal. (12 de julio de 1930). Ley de Planeación General de la República. Diario Oficial de la Federación.

Gobierno Federal. (26 de mayo de 1976). Ley General de Asentamientos Humanos. Diario Oficial de la Federación.

Gobierno Federal. (5 de enero de 1983). Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación.

Gobierno Federal. (7 de febrero de 1984). Ley Federal de Vivienda. Diario Oficial de la Federación.

Gobierno Federal. (26 de julio de 1991 a). Solicitud de expropiación de una superficie de 140-78-06.58 Has. de terreno perteneciente al "Ejido de San Bernardino Tlaxcalancingo", en el Municipio de San Andrés Cholula, Pue, a fin de constituir una reserva territorial para el ordenamiento de la "Zona. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Federal. (30 de julio de 1991 b). Solicitud de expropiación de una superficie de 673-87-53.2 Has. de terreno perteneciente al "Ejido de San Andrés Cholula", en el Municipio del mismo nombre, a fin de constituir una reserva territorial para el ordenamiento de la "Zona. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Federal. (2 de agosto de 1991 c). Solicitud de expropiación de una superficie de 87-52-67 Has. de terreno perteneciente al "Ejido de Santiago Momoxpan", en el Municipio de San Pedro Cholula, Pue, a fin de constituir una reserva territorial para el ordenamiento de la "Zona. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Federal. (2 de agosto de 1991 d). Solicitud de expropiación de una superficie de 147-20-85.65 Has. de terreno perteneciente al "Ejido de La Trinidad de Chautenco", en el Municipio de Cuautlancingo, Pue, a fin de constituir una reserva territorial para el ordenamiento de la "Zona. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Federal. (26 de febrero de 1992). Ley Agraria. Diario Oficial de la Federación.

Gobierno Municipal. (19 de febrero de 1993). Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla. Versión abreviada. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Municipal. (6 de julio de 2001). Acuerdo del H. Cabildo del Municipio de Puebla, de fecha nueve de febrero de dos mil uno, por el que se actualiza el Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla. Versión Abreviada. Periódico Oficial del Estado.

Gobierno Municipal. (2014). Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018. Gobierno Municipal.

- Gómez García, L. E., y Gallegos Torres, R. (2012). El reparto agrario en San Andrés Cholula, 1915-1933. En G. A. Tirado Villegas, J. Márquez Carrillo, y E. García Palacios, *Caleidoscopio Revolucionario. Miradas y estudios en torno a la Revolución Mexicana*. (pp. 143-158). Puebla: Instituto Municipal de Arte y Cultura de Puebla.
- González Bustillos, J. A. (2011). Puebla: disputa por el territorio 1920-1945. *Ciudades No. 92*, pp.16-23.
- González Bustillos, J. A. (2014). *La disputa por el territorio. Movimientos sociales y poder político en Puebla, 1920-1945*. Puebla: Dirección de Fomento Editorial. BUAP.
- Gutiérrez Chaparro, J. (2005). Planeación urbana: reflexiones desde la Teoría de la Planeación. *Ciudades No. 66*, pp. 10-14.
- Gutiérrez Chaparro, J. (mayo de 2009). Planeación urbana en México: un análisis crítico sobre su proceso de evolución. *Urbano No. 19*, pp. 52-63.
- Hernández Alcantara, M. (7 de febrero de 2011). *Anuncia la Secretaría de Gobernación revisión de más donaciones onerosas en la reserva territorial*. Recuperado de La Jornada de Oriente: <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2011/02/07/puebla/pol103.php> [noviembre de 2015]
- Hernández Flores, J. A., Martínez Corona, B., Méndez Espinoza, J. A., Pérez Avilés, R., Ramírez Juárez, J., y Navarro Garza, E. (2009). Rurales y periurbanos: una aproximación al proceso de conformación de la periferia poblana. *Papeles de Población No. 15*, pp. 275-295.
- Hernández Flores, J., y Martínez Corona, B. (mayo-agosto de 2011). Disputas del territorio rural: la Cholula prehispánica frente a la expansión de la Puebla colonial. *Agricultura, sociedad y desarrollo. Vol. 8 No. 2*, pp. 281-296.
- Ibáñez González, L. A. (mayo-agosto de 2012). La evolución de las fábricas textiles de Puebla en el corredor del Atoyac. *Boletín de Monumentos Históricos. Tercera Época No. 25*, pp. 37-56.
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. (1997). *División territorial del estado de Puebla de 1810 a 1995*. México, D.F.: INEGI.
- Iracheta Cenecorta, A. X. (2012). *Metrópolis en crisis. Una propuesta para la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala*. Puebla - México: ICSH BUAP / El Colegio Mexiquense A.C.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Leicht, H. (1980). *Las calles de Puebla* (Tercera ed.). Puebla: Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla (Versión original 1934).
- Licon Valencia, E. (2007). *Habitar y significar la ciudad*. México, D.F.: Conacyt - UAM.
- López Tamayo, N. E. (1995). Expansión urbana y mercado de suelo en la ciudad de Puebla. En S. B. Ortega Salazar, *Grandes Ciudades. III Jornadas de estudios geográficos Iberoamericanos* (pp. 189-196). México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco.
- Malem Seña, J. (2002). Administración pública y corrupción. En J. Malem Seña, *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos* (pp. 39-90). Barcelona: Gedisa.

- Manjarrez, A. C. (26 de octubre de 2010). *Las tierras de la revancha (I)*. Recuperado de Puebla On Line: http://www.pueblaonline.com.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=5560:las-tierras-de-la-revancha-2&Itemid=137 [noviembre de 2015]
- Mastretta, S. (7 de noviembre de 2013). *Milagro en Puebla: el fracaso de la planeación urbana*. Recuperado de e-consulta: <http://mundonuestro.e-consulta.com/index.php/libros-libres-2/item/milagro-en-puebla-el-fracaso-de-la-planeacion-urbana> [noviembre de 2015]
- Melé, P. (1994). *Puebla, urbanización y políticas urbanas*. (J. Hennequin, Trad.) Puebla-México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla / Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco.
- Melé, P. (2006). Puebla, dinámicas de los espacios centrales y acción pública. En P. Melé, *La producción del patrimonio urbano* (pp. 263-364). México, D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Méndez Sáinz, E. (1988). El modelo probado en Puebla. Años fundacionales. En E. Méndez Sáinz, *Urbanismo y morfología de las ciudades novohispanas. El diseño de Puebla* (pp. 143-187). Puebla: Universidad Autónoma de Puebla.
- Meyer Cossío, L. F. (2007). La posrevolución mexicana: caracterización e interpretación de las formas de control político autoritario. En E. Florescano, *La política en México* (pp. 117-141). México: Taurus.
- Meza Rojas, P. (1997). *Antecedentes de la planeación en Puebla (1917-1992)*. Puebla: Dirección de Fomento Editorial. BUAP.
- Mondragón, A. (17 de febrero de 2011). *El despojo vale, si es desde el poder*. Recuperado de Status Puebla: http://www.statuspuebla.com.mx/?option=com_content&view=article&id=5252%3Ael-despojo-vale-si-es-desde-el-poder&Itemid=73 [mayo 2013]
- Montes de Oca Osorio, A., y Banderas, A. E. (2008). La planeación y la descentralización en los gobiernos locales. En G. González Parodi, *Gobiernos municipales en México* (pp. 145-161). México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco.
- Núñez, E. (9 de diciembre de 2013). *Fin a 11 años de controversias jurídicas*. Recuperado de El Sol de Puebla: <http://www.oem.com.mx/elsoldepuebla/notas/n3219922.htm> [noviembre de 2015]
- Olivera Lozano, G. (septiembre de 2001). Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992. *EURE Vol. 27 No. 81*, pp. 61-84.
- Ornelas Delgado, J. (2000). La ciudad bajo el neoliberalismo. *Papeles de Población No. 23*, pp. 45-69.
- Oslender, U. (enero-junio de 2010). La búsqueda de un contra-espacio: ¿hacia territorialidades alternativas o cooptación por el poder dominante? *Geopolítica (s) Vol. 1 No. 1*, pp. 95-114.
- Pansters, W. G. (1998). Desarrollo económico en México y Puebla (1940-1976). En W. G. Pansters, *Política y poder en Puebla. Formación y ocaso del cacicazgo avilacamachista, 1937-1987* (pp. 151-177). Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla / Fondo de Cultura Económica.

- Parraguez Sánchez, L., Rodríguez Loza, G., y Santander Bellei, M. (2006). ¿Cómo se piensa la ciudad? Análisis crítico de un siglo de gestión y planificación urbana. *EURE Vol. 32 No. 96*, pp. 135-140.
- Patiño Tovar, E. (2004). Periferia poblana: la desigualdad del crecimiento. *Papeles de población No. 42*, pp. 125-151.
- Pichardo Pagaza, I. (1972). Antecedentes de la planeación del desarrollo. 1964. En I. Pichardo Pagaza, *Diez años de planificación y administración pública en México* (págs. 15-23). México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pineda, M. (6 de diciembre de 2013). *Por mayoría de votos, nuevos límites territoriales entre Puebla y San Andrés*. Recuperado de e-consulta: <http://www.e-consulta.com/nota/2013-12-06/politica/por-mayoria-de-votos-nuevos-limites-territoriales-entre-puebla-y-san-andres> [noviembre de 2015]
- Pradilla Cobos, E. (abril de 1997). Regiones o territorios, totalidad y fragmentos. Reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional y urbana. *EURE Vol. 22 No. 68*, pp. 45-55.
- Pradilla Cobos, E. (abril-junio de 2005). La extinción de la planeación urbana. *Ciudades No. 66*, pp. 15-22.
- Quintero Cedeño, M. Á. (2005). *Ciudad, conflicto y cambio social*. Puebla: Dirección de Fomento Editorial. BUAP.
- Raffestin, C. (2011). *Por una geografía del poder*. Morelia: El Colegio de Michoacán.
- Ramos, M. (20 de enero de 2014). *En 2016, abre sus puertas el Barroco Museo Internacional*. Recuperado de Milenio Puebla: http://www.milenio.com/cultura/abre-puertas-Barroco-Museo-Internacional_0_230376962.html [noviembre de 2015]
- Reyes, J. J. (9 de agosto de 1993). Un debate no oficial. Puebla: Dirección de apoyo parlamentario - Sistema de informática legislativa.
- Ruiz Dueñas, J. (1983). La vía de planificación mexicana. *Revista de Administración Pública 55-56*, pp. 35-63.
- SAHOP. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. (1977). *Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1977-1978*. México, D.F.: SAHOP.
- Sánchez, F. (14 de marzo de 2014). *Avanza en el Congreso la ley del despojo*. Recuperado de Intolerancia Diario: http://intoleranciadiario.com/detalle_noticia/118134/politica/avanza-en-el-congreso-la-ley-del-despojo [noviembre de 2015]
- Sánchez Luna, G. (mayo-agosto de 1996). Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado Vol. 29 No. 86*, pp. 707-734.
- Sánchez Ruiz, G. G. (1999). *La Ciudad de México en el periodode las regencias 1929-1997*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco / Gobierno del Distrito Federal.
- SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social. (4 de noviembre de 1998). Estudio -4288/08- Secretaría de Desarrollo Social. Recuperado de base de datos INAI: [http://buscador.ifai.org.mx/estudios/2008/DGEI-494-08%20Estudio-4288\(08\)-SEDESOL.pdf](http://buscador.ifai.org.mx/estudios/2008/DGEI-494-08%20Estudio-4288(08)-SEDESOL.pdf) [noviembre de 2015]

- SEDUEEP-ICSH-CEDUR. (1994). *Programa Regional de Ordenamiento Territorial de la Zona Centro-Poniente del Estado de Puebla*. Puebla: Coedición: Angelópolis / ICSH / UAP.
- Téllez Guerrero, F. (2008). El territorio: Asentamientos y límites. En C. Contreras Cruz, *Puebla. Una historia compartida 1808-1917* (pp. 35-48). Puebla: Dirección de Fomento Editorial. BUAP.
- Terrazas Revilla, O. (1996). *Mercancías inmobiliarias*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco.
- Terrazas Revilla, O. (2005). *La ciudad de los caminos, el caso del corredor Puebla-Tlaxcala*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco.
- Terrazas Revilla, O. (2010). *La ciudad que hoy es centro*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco.
- Trujillo Bautista, J. M. (2009). El ejido, símbolo de la Revolución Mexicana. En J. L. Luzón Benedicto, y M. Cardim, *Problemas sociales y regionales en América Latina: estudio de casos*. (pp. 101-126). Barcelona: Edicions Universitat Barcelona.
- Valenzuela Aguilera, A. (2003). Límites, segregación y control social del espacio. *Ciudades No.* 59, pp. 44-48.
- Vázquez Pinacho, Y. (junio de 2007). México y Puebla; del centro comercial a la ciudad. *Trace No.* 51, pp. 56-70.
- Vázquez Pinacho, Y. (julio-septiembre de 2012). ¿Proyecto urbano o proyecto de ciudad? *Ciudades No.* 95, pp. 10-17.
- Vélez Pliego, F. M. (1995). Puebla frente al siglo XXI. En S. B. Ortega Salazar, *Grandes Ciudades. III Jornadas de estudios geográficos Iberoamericanos* (pp. 197-202). México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco.
- Vélez Pliego, F. M. (2007). *Planeación, crecimiento urbano y cambio social en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla*. Puebla: Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades "Alfonso Vélez Pliego" BUAP.
- Vélez Pliego, F. M. (2013). Aproximación al estudio de la tenencia de la tierra en la zona metropolitana de Puebla. *Sociedad, Ciudad y Territorio*, pp. 63-76.
- Ventura Rodríguez, M. (2006). La industrialización en Puebla, México, 1835-1976. *Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España: XII Encuentro de Latinoamericanistas Españoles* (pp. 650-662). Santander: Consejo Español de Estudios Iberoamericanos.
- Ventura Rodríguez, M. (2010). Colonia El Mayorazgo. Algunos aspectos sociales y culturales. *Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica: Actas del XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles* (pp. 713-730). Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, Servizo de Publicacións e Intercambio Científico.
- Villar Calvo, A. J. (1998). *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano. Herencia del Centralismo y la Subordinación*. México, D.F.: Plaza y Valdés S.A. de C.V.

CURRÍCULO VITAE

PEDRO MARTÍNEZ OLIVAREZ

DOCTORANDO EN DISEÑO / MAESTRO EN VALUACIÓN
ARQUITECTO / TÉCNICO EN DISEÑO ARQUITECTÓNICO

CELULAR / CORREO:	2224-292765	alarife76@gmail.com
RFC / NACIMIENTO:	MAOP7601164P4	16 DE ENERO DE 1976
CÉDULAS PROFESIONALES:	5498282	UNAM / LICENCIATURA
	7661799	BUAP / MAESTRÍA
DOMICILIO PARTICULAR:	AVENIDA 2 DE ABRIL NORTE No. 33 COL. CENTRO, ZACAPOAXTLA, PUE.	

Formación académica

Doctorado en Diseño - Línea de Estudios Urbanos. Posgrado de la División de Ciencias y Artes para el Diseño, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. 2012 - 2014. Tesis: La producción estatal del espacio: Planificación urbana y territorial en la ciudad de Puebla (Siglo XX).

Maestría en Valuación. Posgrado de la Facultad de Ingeniería, Ciudad Universitaria. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. 2009 - 2011. Titulación Ad Honorem. Tesis: La incidencia del entorno urbano como variable valuatoria.

Licenciatura en Arquitectura. Facultad de Arquitectura, Ciudad Universitaria. Universidad Nacional Autónoma de México. 1994 - 2001. Titulación con diploma al mérito por calidad de tesis. Tesis: Radio UNAM en Ciudad Universitaria.

Técnico en Diseño Arquitectónico. Centro de Estudios Tecnológicos Industrial y de Servicios No. 33. Azcapotzalco, D.F. 1990 - 1993. Titulación por Grado Superior.

Artículo publicado

Martínez Olivarez Pedro (2014). La planificación en la construcción del territorio administrativo para la expansión urbana de Puebla 1923-1975. En E. Huamán y A. Cisneros (compiladores). Espacio urbano y argumentaciones interdisciplinarias (pp. 85-105). México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.

Participación como ponente

“Exclusión y fragmentación, análisis de la política de suelo del megaproyecto urbano Angelópolis” en: XXXIII International Congress of the Latin American Studies Association 2015. Evento organizado por la Asociación de Estudios Latinoamericanos LASA. San Juan, Puerto Rico. Mayo de 2015.

“Los efectos en la periferia poniente de Puebla del corredor de servicios del megaproyecto Angelópolis” en: Seminario internacional el derecho a la ciudad en América Latina: lo político de las políticas urbanas. Evento organizado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO. Lima, Perú. Agosto de 2014.

“Rediseñando la periferia urbana de Puebla” en: Fórum internacional hacia una revolución dialógica en la educación crítica de la arquitectura. Evento organizado por la Universidad Politécnica de Catalunya UPC. Barcelona, España. Junio de 2014.

“Entre el transporte público colectivo y la urbanización periférica en Puebla, síntesis de la precarización de la vida urbana” (Coautor) en: Semana del urbanista 2013. Evento organizado por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP. Puebla, México. Noviembre de 2013.

“El paradigma de la participación ciudadana en el desarrollo urbano programado” en: Tu ciudad, tú ciudad: Foro de la juventud y la ciudad. Evento organizado por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP. Puebla, México. Septiembre de 2013.

Cursos y seminarios

Seminario internacional “Ciudad: permanencias y revoluciones. Siglos XIX-XX”. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, D.F. Octubre de 2014.

Asistencia al Coloquio Internacional INJAVIU 2013. “Vivienda, Ciudad y Territorio en América Latina: Cambios y continuidad en los últimos 20 años”. Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo - Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D.C. Noviembre de 2013.

Curso “Espacio urbano y argumentaciones interdisciplinarias”. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, D.F. Mayo a julio de 2013.

Seminario “Estudios urbanos introductorio”. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, D.F. Mayo de 2012.

Curso para directores responsables de obra y corresponsables, CAVAPAC. Colegio de Arquitectos del Valle de Puebla. Puebla, Pue. Agosto de 2011.

Ejercicio profesional

Perito valuador en conflictos territoriales para el Tribunal Unitario Agrario del Distrito 33 con sede en Tlaxcala. Marzo de 2013 a junio de 2015. Tlaxcala, Tlax.

Docente en la carrera de ingeniería civil. Universidad de América Latina, Plantel Puebla. Agosto de 2012 a enero de 2013. Puebla, Pue.

Contratista de obra pública para los ayuntamientos de Cuetzalan, Huehuetla, Zacapoaxtla y Zapotitlán de Méndez, municipios localizados en la sierra nororiental de estado de Puebla, con un total de 19 contratos ejecutados. Julio de 2005 a diciembre de 2010. Zacapoaxtla, Pue.

Sub-director de Obras Públicas del H. Ayuntamiento Municipal de Zapotitlán de Méndez, Puebla. Febrero de 2005 a junio de 2005.

Director de Obras Públicas del H. Ayuntamiento Municipal de Tuzamapan de Galeana, Puebla. Julio de 2003 a diciembre de 2004.

Director de Obras Públicas del H. Ayuntamiento Municipal de Zapotitlán de Méndez, Puebla. Marzo de 2002 a junio de 2003.

Supervisor en la Dirección de Obras Públicas del H. Ayuntamiento Municipal de Zacapoaxtla, Puebla. Julio de 2001 a febrero de 2002.

LA PRESENTE TESIS CONSTA DE 310 PÁGINAS.

SE CONCLUYÓ EN DICIEMBRE DE 2015 EN LA

H. PUEBLA DE ZARAGOZA, MÉXICO.